This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

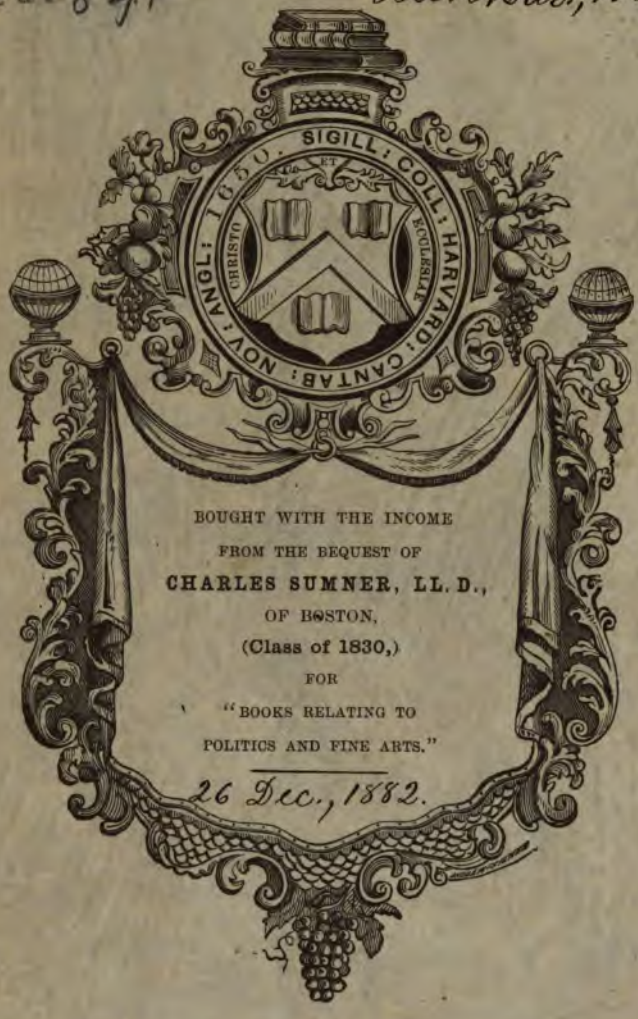
+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

Ital 847

Bd. Mar., 1883.



BOUGHT WITH THE INCOME
FROM THE BEQUEST OF
CHARLES SUMNER, LL. D.,
OF BOSTON,
(Class of 1830,)
FOR
"BOOKS RELATING TO
POLITICS AND FINE ARTS."

26 Dec., 1882.

Ital 84.7
~~Ital 75.7~~
~~VI, 1247~~

DEC 26 1882
Sumner fund

PROPRIETÀ LETTERARIA

INTRODUZIONE

È questo uno scritto politico?

Non mi sarei fatta la dimanda se, dato già alle stampe, non fossero intervenuti i fatti del 13 luglio, e i posteriori, omai a tutti noti., che ne sono stati una conseguenza, se non necessaria, certo possibile per le condizioni speciali della nostra politica interna.

È vero che qualunque questione di diritto pubblico non si risolve scientificamente o *a priori;* ma tenendo conto e de' principii di diritto, e delle condizioni di fatto, in cui trovasi un popolo, e perciò dei criteri politici. E ciò ho avuto presente scrivendo questo, che è modesto studio, tenuto ne' limiti di una *memoria* che potrei chiamare *preventiva*, giacchè le cose discorse nella prima parte devono essere materia di un' ampia trattazione. Ho procurato però tenermi immune da passione e più da odii di parte.

In quanto all'altro appunto che potrebbe per av-

ventura essermi mosso, mi scagiono con parole altrui, più autorevoli, e sopratutto non sospette, come potrebbero forse le mie, di esser ritrovate a scopo unico di difesa.

« Molte altre questioni, scrive il Palma (1) occorrerebbe esaminare su questa grave materia della libertà religiosa. Vi si potrebbero riferire tutte quelle implicate nella famosa formola di Cavour *libera Chiesa in libero stato;* tutte le relazioni dello Stato con le Chiese; dall'abolizione del potere temporale de' Papi, e dalle guarentigie della loro indipendenza conferite dalla legge sulle prerogative della Santa Sede, alle accennate abolizioni delle corporazioni religiose, alla istituzione del matrimonio civile, alle nomine dei vescovi e dei parochi, all' abuso dei ministri del culto e simili. *Tutto ciò potrebbe considerarsi come parte,* e *parte nobilissima del diritto costituzionale nel più ampio senso,* perchè si riferisce ad una fondamentale libertà del cittadino, la religiosa; *tuttavia siffatte questioni sono così speciali, ch'io reputo convenire a ciò meglio un apposito libro* ».

Queste parole ritengo mi giustifichino pienamente.

Torino, 10 agosto 1881.

(1) *Corso di Diritto Costituzionale*, Vol. III. Firenze, Pellas, 1881, pagina 63.

PARTE PRIMA

L'articolo 1° dello Statuto e la legge delle prerogative del Pontefice e della Santa Sede.

I.

L'art. 1° dello Statuto.

§ 1.

Prima di risolvere le questioni, che si sono suscitate e discusse intorno alle riforme da introdurre nel nostro Statuto, credo necessario rispondere ad alcune domande ed obbiezioni, dalle quali naturalmente quelle dipendono. — Se si possa, cioè riformare lo Statuto, e in quali modi e con quali poteri.

Non farò molte parole, e dirò nettamente il mio pensiero.

Lo Statuto è, quantunque in origine abbia assunto solennità speciale, legge dello Stato, fondamentale in ordine alla primitiva costituzione delle nostre libertà politiche. Come tale fu sanzionato dal Re, accolto e voluto dal popolo, che vi giurò fedeltà insieme col Re per mezzo de' suoi Rappresentanti.

Quantunque di ordine essenzialissimo, e per le circostanze e per i modi in cui fu concessa quasi straordinaria, è però sempre una legge, la quale, secondo i principii nello Statuto sanzionati, procede dal potere legislativo, cioè dal Parlamento e dal Re (1).

(1) V. Art. 3 del nostro Statuto.

Ora nessuno può discutere, non che affermare, che qualunque legge sotto gli ordini rappresentativi possa e debba rimanere assolutamente immutabile, quando così sono mutabili i supremi poteri, che la elaborano.

Da questo ancora si par chiaro, che gli stessi ordini che concorsero, in quanto, giurando, l'accettarono, alla promulgazione dello Statuto, possono e debbono avere autorità sufficiente a modificarlo; lasciandone naturalmente intatta la sostanza. Perocchè se alla sostanza riflettessero le riforme da introdurvisi, ognun vede che non solo si muta, ma si fa uno Statuto novello; il che non può assolutamente dirsi conforme allo spirito della primitiva costituzione.

E quì è necessario, che fin dal principio sia ben persuaso, che se noi riconosciamo intero il diritto de' popoli di darsi quella costituzione, che meglio loro si convenga; dobbiamo egualmente premunirci da que' falsi apostoli di libertà, i quali secondo lor voglie intempestivamente, e spesso ingiustamente vorrebbero a ogni tratto, e quasi a capriccio, turbare, innovando, gli ordini costitutivi di un popolo.

Quanto più è larga la libertà, v'è pericolo che più se ne abusi, e sotto la parenza di necessarie innovazioni, anche involontariamente si apra con riforme la via alla tirannide, la quale non meno è perniciosa ne' principi, che nelle sfrenate moltitudini.

Bisogna perciò, quando si parli di riforme indagare quale sia la intenzione ed opinione popolare: quale quella che è suscitata inconsideratamente, o ad arte da pochi turbolenti, mestatori; perchè son pochi, d'ordinario più violenti e chiassosi.

Si sa oramai come e donde ebbe origine lo Statuto. Le riforme concesse da Carlo Alberto nel 1837-38 e 1847 erano impari al desiderio di libertà vivo più che nel basso popolo, ignaro allora de' proprii diritti, nell'animo de' liberali, i quali con gli scritti favorivano e reclamavano la intera libertà civile e politica.

Il Re Magnanimo spinto da personaggi illustri, a cui si unì anche un vescovo di fede intemerata, finalmente cedette

alla volontà de' più, e alla necessità de' tempi; e fu quella sacra promessa, non solo un trionfo delle idee liberali, ma pure un gaudio delle popolazioni, soggette fin allora al governo assoluto. Se non si deve al Re la spontaneità dell'atto, certo è mestieri consentirgli la lealtà, con cui vi addivenne, e seppe e volle mantenerlo incolume. Quel patto solenne, malgrado influenze interne ed esterne in vario modo, ma egualmente avversarie, egli seppe conservare con rara lealtà; e di ciò è ad attribuirglisi lode vera, e gratitudine perenne.

Non bisogna figurarsi i tempi di allora con quei d'oggi, nè le nostre con le idee che allora predominavano. Ora par tutto dovuto alla libertà, e al diritto de' popoli; benchè non si sia molto d'accordo, nè si conoscano i confini di quel che si voglia e debba e possa volere il popolo; giacchè l'opinione pubblica è fuorviata, ed eccitata a seguire sentieri non retti. Si aveva allora da lottare con la reazione, che tuttavia durava fierissima, dal 1814, e di più con un popolo ignaro de' suoi diritti e assai più de' suoi doveri.

Quella condizione di cose richiedeva un qualche temperamento: il Re si era con giuramento obbligato a non secondare il moto popolare contro le credenze religiose, ed è a ciò dovuto, ch'egli inscrivesse nel primo articolo dello Statuto che « *la religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato* ».

Non è che ora siano mancate le difficoltà che allora insorgevano intorno a questa questione: ma sì un nuovo andazzo, nè politico, secondo ch' io penso, nè scientifico, si ribella a quella formola, che pare retriva, e contraria ai nostri ordini civili e politici. Certo è che in quel tempo era una necessità; nè per le cose appena accennate, e per considerazioni storiche, che ognuno sufficientemente colto vi può fare sopra, ha bisogno di esser più ampiamente discussa.

Se poi si ponga mente agli altri Statuti, ed alle altre *Carte* o *Costituzioni*, che prima o dopo quel tempo furono ad altri popoli d'Italia e stranieri concessi, si vede come quel pie-

montese fosse e sia rimasto il più liberale, il più conciliante: dai fatti posteriori si può argomentare, come fosse l'unico, dato con spirito veramente liberale, e con leale patriottismo.

§ 2.

La tradizione liberale piemontese, che consigliò al Re quell'augusto patto di libertà e di concordia, durò assai poco: già cominciavasene a mormorare due anni dopo, appresso la malaugurata prova delle armi tentata contro l'Austria nel 1848 e 1849: le intemperanze più vive insorsero dopo il 1859, nel 1864, nel 1870 e nel 1875, e di presente. Quasi pietra angolare lo Statuto resse a tutti gli urti: in prima per sagacia e virtù del Re Carlo Alberto e Vittorio Emanuele, poi per la pertinacia di quei rappresentanti dell'antico liberalismo, a cui è dovuta la redenzione della patria. Questi man mano cedettero al fato: la morte ne dileguò le fila; l'età e gli avvenimenti ne menomarono l'autorità.

Qui non mi dolgo degli avvenimenti dopo il 18 marzo 1876, quando agli uomini del partito moderato, iniziatori e felici cooperatori dell'unità dell'Italia, successero quelli della parte opposta, che s'intitolarono de' progressisti. In ogni Stato retto a governo rappresentativo è necessario ed utile l'alternarsi al potere de' vari partiti, in che devono essere scissi l'opinione e gli individui d'una nazione: giacchè altrimenti si cadrebbe sotto il governo di una oligarchia, per quanto numerosa, e apparentemente liberale, non meno delle antiche, funestissima alla libertà.

Ma ciò di cui mi dolgo, e per amore ai nostri ordini, si è, che dopo d'allora, v'abbia o no avuta parte o influenza il Governo, crebbe la discordia degli animi, tanto da sconvolgere l'opinione pubblica; sì che mancando la scorta sicura di determinati e fissi principii ne originò un indirizzo incerto della politica interna e dell'estera negli uomini di Stato, con

desideri di novità, che, se non favorivano la licenza, non giovavano certo alla libertà. Così l'antica tradizione liberale fu dimenticata, o almeno fu posto in oblio il modo con cui si risolvettero gravi difficoltà dai precedenti rettóri, e dal Parlamento.

La lotta politica trascese a vituperî degli ordini costitutivi: l'antica formola trovata per conciliare, ciò che era necessario, la credenza e l'educazione religiosa del popolo con la vita politica e civile, fu biasimata, o lasciata biasimare; s'indisse o si lasciò indire una lotta religiosa, laddove non poteva essere che continuazione di lotta politica.

Mentre il partito moderato, e gli uomini che lo avevano diretto, si mostravano ossequienti al sentimento religioso delle popolazioni, sceverando la politica dalla religione, il diritto della potestà civile da quello della potestà politica; i seguaci della nuova politica vollero dominare la religione, spegnendo le credenze coll'intento di appianar la via al risolvimento della millenaria questione combattuta tra la Chiesa e lo Stato.

Quanto essi s'ingannino, e come la *mala condotta* conduca alla immoralità del volgo, e a creare difficoltà gravi interne, ed esterne, non vi è chi non riconosca; io qui appena ne accenno, perchè in seguito avrò a discorrerne più ampiamente.

Il programma loro, e de' loro capi venuti al potere, in prima indeterminato, in seguito mirò, forse seguendo le orme della politica tedesca, a creare la supremazia dello Stato sulla Chiesa, e su qualunque altra società. Questo programma non fu ufficialmente fatto conoscere; ma si rivelò chiaramente, sia lasciando liberi i comizi popolari, che ne manifestarono le idee, sia facendo o con interpellanze alla Camera, o su per i giornali ufficiosi, patrocinare, e persuadere i desideri di riforme, che agli uomini sedenti al governo della cosa pubblica non dispiacessero.

Le idee di riforme che d'allora in poi si andarono promovendo furono queste:

I. Abolizione dell'art. 1° dello Statuto;

II. Eleggibilità di deputati fissata a 25 anni, e indennità per il loro ufficio;

III. Riforma della legge elettorale, e della costituzione del Senato;

IV. Abolizione delle leggi sulle guarentigie date al Papa con la legge del 13 maggio 1871.

Per amore di brevità restringerò la prima e quarta proposta in una parte sola; e così la seconda e la terza, che certamente hanno intimo nesso fra loro, com'è riconosciuto pure dagli stessi promotori o fautori.

In ordine a quale autorità queste riforme dovrebbero essere presentate e discusse, già sommariamente ho fatto cenno, sostenendo una teoria che non meno è del diritto pubblico, che del privato, e risponde alla massima *unum quodque eodem modo solvitur quo ligatur:* respingendo perciò la necessità da altri affacciata di ricorrere ad una assemblea, o potere costituente: quasi non fossero sufficienti a ciò quegli stessi poteri, che già in principio, e per acquiescenza del popolo, furono considerati a ciò legittimamente bastevoli ed autorevoli.

Questa non è opinione nuova, nè mia: già la espresse per primo Cesare Balbo, e vi si acconciarono i migliori tra nostri politici, e scrittori di diritto costituzionale (1).

Tale potere costituente, il cui significato male corrisponde alla parola, può essere vagheggiato dagli idolatri delle costituzioni francesi, nelle quali non si sa oramai quai principii politici prevalgono, tanti se ne immaginarono, ottennero e rovesciarono!

Un'assemblea o potere costituente è concepibile quando manchi ogni altro governo, e sia in vigore l'anarchia; ma non può supporsi nè presso popoli avvezzi al sincero uso, e consuetudinario, delle libertà politiche e civili; nè presso una nazione, che abbia avuto una tradizione veramente libe-

(1) V. Balbo. — *Monarchia rappresentativa*, pag. 195 e seguenti — Bon Compagni, Palma, Arcoleo, Broglio, Brunialti, Malgarini, ecc.

rale, ed un assetto ordinato, introdotto e consentito per volontà e secondo l'opinione popolare.

Presso noi sarebbe un' instituzione non solo assurda, ma quel che è più, priva della necessaria autorità, senza la quale qualunque potestà riesce ridicola a un tempo, e tiranna.

§ 3.

Il primo articolo dello Statuto sanziona adunque un privilegio, che sia contrario alle libertà in esso garantite?

Non sono troppo favorevole a questo articolo, del quale ho accennato brevemente la origine; ma tuttavia non mi pare nè in opposizione con le nostre libertà, nè un controsenso.

Già all'assemblea costituente francese del 1790 nelle discussioni del 16 aprile s'era voluto proporre un ordine del giorno, per cui fosse acclamata la religione cattolica unica religione dello Stato (1). Contro tale proposta s'era osservato, che se essa includeva un'attestazione di fatto, era del tutto inutile; se un privilegio, era illiberale. Malgrado i tumulti dell'assemblea, quella risoluzione fu respinta.

Presso noi invece così come fu scritta, e anzi come fu prima concepita, nè era destinata a sanzionare un fatto, nè a dichiarare un privilegio; era semplicemente una accondiscendenza, e per nulla coercitiva della libertà di coscienza, verso le opinioni, e gli uffici di persone chiesastiche potenti nell' animo del Re; era una conseguenza della condizione anormale de' tempi e delle opinioni divise tra il timore delle novità, e le antiche consuetudini civili, e le tradizioni e gli abiti religiosi.

Certo è che nessun privilegio di fatto venne quella formola a sancire contro le libertà; dappoichè i culti che dichia-

(1) THIERS. — *Révol. française*, vol. I, pag. 207-209, Paris. Turne e C., MDCCCXLII.

ravansi *tollerati* si poterono senza molestia pubblicamente professare, e gli adepti radunarsi apertamente a praticarne gli uffici. Già fino dal 17 febbraio del 1848 i Valdesi ebbero per RR. Patenti i pieni diritti civili, e con decreto del 29 marzo eziandio gl' Israeliti; a tali decreti fecero seguito quelli del 19 giugno 1848, e del 4 luglio 1859 per la Lombardia, dove recisamente fu riconosciuto per tutti questi « che la differenza » di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili » e politici, e all'ammessibilità alle cariche civili e militari » (1). Di modo che fino dal principio della nostra vita a Governo costituzionale si chiarì e sancì di fatto che quel primo articolo dello Statuto non significava un privilegio per i cattolici, nè ledeva la libertà di pensiero e di coscienza.

Per intendere però la opportunità di questi decreti è necessario osservare che quel primo articolo delle Statuto rappresentava le condizioni giuridiche della religione e della Chiesa, quali si mantennero durante la monarchia assoluta.

La religione cattolica godeva di una pienissima libertà: l'antico diritto pubblico del Regno teneva lo Stato obbligato alle leggi della Chiesa nelle parti, che miravano a proteggere la religione cattolica.

La Chiesa aveva così dei Tribunali, alla cui autorità erano soggetti chierici e laici, che fossero obbligati ad evocare in giudizio uno di loro. La Chiesa teneva inoltre i registri dello stato civile dei Cattolici; sola ne celebrava i matrimoni; giudicava se fossero validi, pronunziando sulle cause di separazione tra i coniugi.

Questi privilegi ecclesiastici avevano origine dal diritto canonico — i cui primi principii risalivano alla corte bizan-

(1) L'art. 1° inoltre è da conferirsi col 24° dove è scritto: « Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono uguali dinanzi alla legge ».

« Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi ».

tina — il quale si era poi svolto nel medio evo impiantando consuetudini, che avevano forza di legge, in tutti gli Stati cattolici. Secondo i canonisti, il Sovrano non aveva diritto di derogare in nulla a quelle consuetudini e leggi; nè tale opinione aveva oppositori.

Nello Stato piemontese abitavano Valdesi ed Israeliti, i quali non potevano divenire cittadini, ma vi stanziavano come stranieri tollerati; il che, secondo il significato e l'usanza volgare significava mantenuti a scanso di mali più gravi.

Ad essi era inoltre vietato l'usare alle pubbliche scuole, e il conseguire gradi accademici. Agli Israeliti era di più contesa la proprietà di beni stabili per antica consuetudine; nè potevano dimorare, se non in città speciali, e in fissi quartieri d'ordinario luridi e malsani.

I Valdesi abitavano la valle superiore a Pinerolo, donde non potevano allontanarsi: ivi soltanto era loro permesso acquistar beni stabili, ed esercitare le pratiche del loro culto.

Questo breve cenno basta a dimostrare lo scopo liberale dei sovra accennati decreti, di cui il primo fu anteriore, il secondo di pochi dì posteriore alla promulgazione dello stesso Statuto.

Quantunque Carlo Alberto inclinasse a favorire i cattolici, è da inferire che non li privilegiasse rispetto ai seguaci degli altri culti. Indi si ha ragione di credere, che fosse sua intenzione di mantenere sostanzialmente le leggi anteriori in quanto riguardavano l'esercizio del culto indipendentemente dagli effetti civili e politici.

Del resto appartiene oramai la questione più alla investigazione storica, che non alla interpretazione giuridica; per cui vale l'articolo 3° delle disposizioni preliminari del nostro Codice civile, secondo il quale si deve, per giudicar dei diritti, aver riguardo ai principii generali, anzichè a particolari e viete disposizioni di leggi anteriori.

Per la qual cosa l'articolo 1° dello Statuto è da interpretarsi, non secondo la mente di Re Carlo Alberto, ma secondo

i principii generali del diritto: cioè tenendo conto delle leggi promulgate dopo che lo Statuto è in vigore, e delle opinioni prevalenti nel popolo italiano.

Orbene, le leggi introdotte in Italia sulla competenza del foro ecclesiastico, sugli atti dello stato civile, sul matrimonio, sulle corporazioni religiose e sull'asse ecclesiastico vennero a dichiarare col fatto che fra noi l'autorità della legge civile non può più circoscriversi nei confini, che le assegnavano le tradizioni del diritto canonico, che fu in vigore fino al 4 marzo 1848.

Non possiamo quindi intenderlo come ai tempi del Governo assoluto; ma sì dobbiamo interpretare il detto articolo letteralmente, come un riconoscimento privo di effetti civili, che la *religione cattolica è quella prevalente nel popolo italiano;* ricordo oramai di un fatto *ab antico* tra noi continuato, che sanzionava un diritto di preferenza, che più non è un privilegio, per i cattolici dello Stato. Tuttavia, checchè si dica in contrario, quel diritto rivive sotto l' impero delle leggi nostre liberalissime, e si compendia nelle libertà individuali riconosciute e garantite a tutti i cittadini. Agli ortodossi cattolici, non meno che agli eterodossi competono le libertà del culto religioso, di riunione e d'associazione, di pensiero, parola e stampa, d'insegnamento e di proprietà.

È debito confessare, che se ai laici queste libertà furono conservate, non così ai chierici, appunto per quella opposizione che si volle fare agli ordini ecclesiastici trascendendo i limiti della difesa dei diritti dello Stato. Riconosco giusto che lo Stato debba invigilare sull'insegnamento, e curare che la libertà di parola e di stampa non trasmodi sì che faccia offesa ai diritti individuali, e della potestà civile e politica: riconosco legittimo che per ragioni economiche si possa, senza ingiuria abolire la proprietà collettiva delle corporazioni religiose, e permettere gli affrancamenti delle cappellanie private; benchè si debba pur sempre aver conveniente riguardo ai diritti acquisiti. Ma in quanto alla libertà del culto pur troppo non si è sempre seguita una via liberale,

quando, senza ragione sufficiente, si negò il permesso di fare processioni consuetudinarie in certe solennità, e spiegare altre pompe esterne religiose: mentre fu sempre lecito correre le vie della città per dimostrazioni, e accompagnamenti e cortei civili o politici. La libertà, come la legge, dev' essere e mantenersi incolumemente eguale per tutti i cittadini dello Stato.

Qualunque idea, qualunque credenza si abbia intorno alla religione, fra popoli cattolici è necessario mantenere inviolato quanto si riferisce alla gerarchia della Chiesa; si menomerebbe il diritto individuale solo quando questa non potesse, secondo la primitiva instituzione, compiere gli uffici del proprio ministerio.

Non puossi dissimulare che la questione della libertà religiosa prende aspetto speciale in quanto i ministri del culto cattolico dipendono da quella grande autorità, che è la Chiesa, la quale si professa cosmopolita, e indipendente dallo Stato. Per questo rispetto la libertà religiosa incontra varie difficoltà presso gli Stati cattolici, e più gravi in Italia.

Presso gli antichi la questione si presentò altrimenti: ciascun popolo aveva la sua religione particolare, e nell'antichità classica, in Atene ed in Roma, sacerdozio e religione dipendevano dallo Stato. Gli stessi Israeliti, unici custodi nel mondo antico della più pura tradizione monoteistica riconobbero Iddio, e come rivelatore della religione, e come sovrano legislatore.

Nell'antichità il sacerdozio non reggeva, nè sempre nè per tutto lo Stato; ma conservava ed interpretava la legge divina e talvolta la civile: la sua autorità era limitata, perchè la legge era immutabile per quanto fossero mutabili gli ordini dello Stato.

Il Cristianesimo portò una grandissima innovazione, quella di una religione destinata a tutto il genere umano: con essa ebbe principio la Chiesa cattolica. Malgrado questo appellativo essa non comprende nel suo seno tutti i cristiani; ma quelli soli che riconoscono la sua gerarchia. Laonde le nazioni

protestanti o scismatiche si trovano per un certo riguardo nella condizione dei popoli antichi, avendo una religione loro propria.

Gli Stati cattolici invece si trovano innanzi ad una autorità ecclesiastica, che è in qualche modo cosmopolita, essendo tale quella gerarchia che ha a capo il Papa, dal quale dipendono vescovi e sacerdoti.

Di qui le difficoltà: di qui le lotte tra lo Stato e la Chiesa nel medio-evo, le quali si rinnovellarono di tempo in tempo infino ai dì nostri; e il Governo costituzionale italiano, a cui toccò di risolvere, nel 1860, una delle tante controversie, e la più grave, quella del dominio temporale dei Papi, ebbe a sperimentare quanta ne fosse grave e pericolosa la soluzione, la quale gli si ripresentò dieci anni appresso, quando le truppe italiane presero possesso della città di Roma, e fu sciolto il voto di tutti gli Italiani, che l'avevano acclamata capitale del Regno.

Ma fu con quel fatto egualmente soluta la grave questione? — Certo che no, dappoichè allora il Governo dovè far approvare la legge delle prerogative da concedersi al Papa: no, dappoichè, già fin d'allora, e più oggi giorno, se ne chiede l'abolizione, riaccendendosi la discordia fra laici e chierici, fra Stato e Chiesa.

§ 4.

Prima di venire ad una conclusione è mestieri considerare e mettere a raffronto i due sistemi opposti e contradditori, che si invocano per la risoluzione della controversia: l'uno dei quali sottopone la Chiesa allo Stato, l'altro lo Stato alla Chiesa.

Quest'ultimo procede dal principio, per cui si afferma essere assoluta, e per tutto e sempre l'autorità di coloro, a cui è commessa la potestà sovrana. Questo principio è, e fu

in voga fra le genti più libere, come tra quelle che stanno o stettero soggette alle signorie più dispotiche. Le une si diversificano dalle altre per il diverso organismo del potere sovrano, non per la diversa autorità che gli viene attribuita.

Nessuno ha mai negata l'autorità assoluta della legge, la quale è tanto più efficace, quanto una Nazione è più libera. La legge comanda a tutti, e da per tutto: comanda a laici, a vescovi ed a sacerdoti.

Nell'autorità del Sovrano rivive quella della legge; ed è perciò che esso comanda a tutti, nè vi ha persona o cosa o luogo, che al suo impero si possa sottrarre.

È vero che questa autorità sovrana si deve esercitare con molti temperamenti: ma questi non tolgono che sia frapposto ostacolo alla pienezza di quel potere, a cui nessuno ha diritto di apporre, ch'abbia trascorsi i termini della sua competenza.

Con siffatte premesse i sostenitori di questo sistema affermano, che debbono essere soggetti all'autorità sovrana anche le persone, le cose e i luoghi consacrati a Dio.

Per il sistema opposto, per cui lo Stato dev'essere soggetto alla Chiesa, si accampano tali ragioni: che essa parla a nome di Dio, autore della legge morale presente alla coscienza di tutti, e sancita nel Decalogo. Essa parla eziandio di quella rivelazione, di cui i primi documenti sono nel vecchio testamento, i secondi e più perfetti nel nuovo. Come custode di quella rivelazione, esercitando l'ufficio di interpretarla e predicarla, gode il privilegio di un'infallibilità da Dio promessale. È necessario e ragionevole che l'uomo ubbidisca a Dio, più tosto che all'errore; obbedisca adunque alla Chiesa che è interprete del vero e parla per autorità divina, e vi ubbidiscano soggetti non meno che sovrani; gli uni e gli altri egualmente sottoposti alla podestà di Dio.

Basta enunciare le due teorie per riconoscerle troppo assolute, per intendere che in esse v'è una parte, una massima parte, se si vuole, ma non tutta quanta la verità.

Anche qui, come in quasi tutte le questioni, è mestieri distinguere.

Nessuno può negare che l'autorità sovrana, per esser veramente tale, debb'essere assoluta; ma è mestieri altresì confessare che essa è mezzo e non fine, mezzo cioè a raggiungere i fini a cui lo Stato è ordinato.

La condizione di *assoluta* consentita alla sovranità non ne implica l'esercizio sconfinato: perocchè è limitata dalla missione, che è la tutela del diritto di tutti, fra cui sono pure i cattolici. Ora diritto di questi è che non sia impedito il ministero ecclesiastico. Quando il Sovrano vietasse gli atti del culto alla gerarchia cattolica, o le imponesse di esercitarli altrimenti ch'essa non deve, evidentemente egli userebbe la sua autorità in modo contrario al fine a cui è ordinata; non procurerebbe più la tutela, ma l'oppressione di un diritto, quello di coscienza, forse il più sacro: abusando perciò dell'esercizio legittimo del suo ufficio verrebbe a mancare al suo comando ogni virtù obbligatrice.

Nè si dica che il conculcare il diritto de' cattolici, giovi ai non cattolici; giacchè la violazione de' diritti di parte dei cittadini offende sempre quelli dell'altra parte, non foss'altro per il principio che sanziona col fatto, e che costituisce un privilegio. Libertà ed oppressione sono termini contradditori che non possono coesistere insieme in uno stesso fatto, tanto meno in uno stesso principio. Del resto quale sarebbe il diritto de' non cattolici: forse questo, che sia conculcato quello de' cattolici; o nonfors e l'altro solo liberale e vero, che ad essi sia lasciata quella libertà di coscienza che a loro non è negata?

La libertà, che la informa, deve, come la legge, essere uguale per tutti; altrimenti non è vera libertà, e la legge che ne risulta è un privilegio.

Queste brevi considerazioni mi paiono sufficienti, senza andar in traccia di molte autorità, e recare in appoggio cumulo vano di erudizione, a confutare il sistema di coloro, che intendono sottoporre la Chiesa allo Stato.

Tuttavia è non meno falso che la Chiesa abbia autorità di frammettersi negli atti che competono al potere sovrano, per rivendicare l'osservanza della legge divina.

Alla delegazione fatta da Dio alla Chiesa non crede chi non ammette la rivelazione cristiana. Chi vi crede deve tener l'autorità della Chiesa nei limiti assegnatile dal suo fondatore, il quale nessun'altra missione diede agli apostoli, se non questa: « andate, ed istruite i popoli, battezzandoli... ed insegnando loro ciò che vi ho comandato » (Matteo, 28, 18 e seg.) (1).

Con queste parole non assegnò ad essi alcuna autorità nè diretta, nè indiretta sulle leggi e sul governo dello Stato; nè i successori loro possono pretendere autorità maggiore da quella che fu assegnata dal titolo di fondazione della Chiesa.

Il fondatore del cristianesimo proclamò anzi il dovere dell'obbedienza ai governatori dello Stato, a cui Egli stesso ubbidì, quantunque quel reggimento fosse tristissimo: onde ancora si prova che non intendeva punto a riformare le leggi dello Stato, ma quelle della morale. Lo che è dimostrato da vari luoghi della Sacra Scrittura, omai notissimi, su cui è quasi inutile più a lungo fermarci.

Non ammettiamo adunque che la Chiesa abbia alcuna ingerenza diretta od indiretta nelle leggi e nel governo dello Stato. Ma per converso non possiamo ammettere che lo Stato abbia ingerenza diretta od indiretta nelle cose di religione, e nel governo della Chiesa. Risulta la incompetenza dello Stato nelle cose di religione e di morale, e la incompetenza della Chiesa nelle materie di diritto e di governo, dalla rispettiva missione, dal cerchio rispettivo delle proprie attribuzioni e dal fine loro.

L'autorità della Chiesa è tutta coordinata alla istituzione morale. Essa propone dogmi, introduce riti e discipline, onde risulta la legislazione canonica. Ma questi ordinamenti non escono dalle sfere della morale, e sono coordinati all'ufficio di guidare i fedeli alle pratiche della virtù cristiana. Se i suoi

(1) Il testo greco porta *'εντειλάμην*, la cui radice è quella stessa *τελ* di *τέλος*, *fine, limite:* ragione più forte per riconoscere che quel comando era circoscritto alle dottrine dal maestro insegnate.

ministri venissero meno a questo dovere, verrebbe meno in essi l'autorità inerente al proprio ufficio.

L'autorità dello Stato è tutta coordinata alla tutela del diritto: e già ho accennato che è questo che misura la sua competenza, sì che si esautora, se col suo esercizio venga a violare il diritto, che ha ufficio di proteggere e garantire.

Ora la morale intende al fine di governare tutte le azioni umane secondo le leggi del giusto e dell'onesto ed ha una sanzione non terrena.

Il diritto tende ad assicurare all'uomo la signoria di sè, e delle proprie azioni; signoria che per mezzo della ragione e della volontà egli esercita, e che si traduce in libertà. Il diritto assicura eziandio allo Stato la pacifica convivenza dei cittadini; all'umanità la pacifica convivenza delle nazioni.

Sono questi, secondo me, principii i quali possono e debbono essere accettati da credenti e miscredenti, e da tutti quanti siano sinceramente e schiettamente liberali.

II.

Prerogative del Papa e della S. Sede.

§ 1.

La legge delle prerogative concesse al pontefice è ispirata alle idee precedentemente svolte, e per le disposizioni che contiene, e per la solennità con cui fu promulgata, fa parte integrale del nostro Statuto. Le eccezionali condizioni in cui l'Italia, anzi possiamo dire tutta Europa, si trovava quando fu elaborata; le difficoltà d'ordine internazionale che era destinata a vincere, insieme con quelle d'ordine interno, il bisogno di presto sanzionarla, vi fecero introdurre dei difetti di cui mi converrà far parola; difetti che la legge stessa re-

gistra negli articoli 16 e 18 apertamente, e qua e là in maniera un po' più oscura, ma, per chi la studii, facile a rilevarsi.

Con essa effettivamente si aboliva in Roma il potere temporale del Papa, il quale da oltre mezzo secolo non s'era potuto mantenere se non per mezzo delle forze straniere, austriache prima, francesi poi.

È al nostro proposito inutile fare lunga digressione storica intorno all'origine e al mantenimento di quel potere sul quale tanto s'è scritto e discusso in tutti i tempi, e più ai giorni nostri. Basterà dire, seguitando al già finora esposto, ch'esso non solo non ebbe origine nè fondamento nelle dottrine dell'istitutore del Cristianesimo, ma anzi fu a quelle contrario: basterà rammentare che tanto nel medio evo, che nella età moderna e fino a' dì nostri se la causa del papato ebbe fautori in questo o in quello de' diversi regnanti in Europa, ciò avvenne prima di tutto, perchè le prime tradizioni della Chiesa cattolica furono dimenticate, o ad arte interrotte, ciò avvenne per il dispotismo, il quale sempre si associò alla religione per farsene strumento di tirannide. Quindi i Governi dell'Europa fino al 1870, parte per fini politici, vecchie tradizioni di tempi nefasti, parte per ipocrisia, parte per non creare nel loro interno imbarazzi, parte per tener scissa la nazione italiana, secondo un egoistico concetto politico, che è portato d'altri tempi, mostrarono tener a cuore e far rispettare quello che prima e più di presente, era nome vano senza soggetto, e che pur sempre potea accamparsi come un giusto pretesto di litigio e di guerra.

A ognuno è noto il modo prudente e saggio tenuto dal Cavour nel dirigere il moto rivoluzionario d'Italia, e l'energia spiegata per arrivare a conseguire la indipendenza della patria.

La sua politica fu conciliante, ma vigorosa e forte ne' propositi: ad essa è dovuta la massima del non intervento finalmente proclamato nel 1859, e, lui morto, più tardi sancita nella convenzione che, seguendo le sue orme, fu stipulata nel 1864 tra il nostro e il Governo francese.

A rompere la quale fu causa la spedizione di Mentana: nè ci saremmo liberati dall'ultimo e più pernicioso intervento delle armi francesi senza la funestissima guerra del 1870 e 1871 tra Francia e Germania.

Allora, sia per evitar disordini interni, sia per soddisfare l'amor patrio leso da quello intervento, sia, più specialmente, perchè mancato il Governo con cui quella convenzione s'era stipulata, mancava la stipulazione stessa, i nostri penetrarono in Roma. Si studiò allora, si compilò, si discusse nel Parlamento, si sanzionò dal Re, e si notificò alle potenze la legge così detta delle guarentigie papali: le potenze presero atto e del fatto compiuto e della legge promulgata. Era questo un passeggero trionfo delle idee liberali, un voto soluto delle aspirazioni nazionali: una conseguenza necessaria delle condizioni di quel potere, che minacciava sempre rovina, e più non poteasi reggere in piedi. Si era vinto: ma non bisognava nè stravincere, nè abusare della vittoria.

In principio della guerra per la indipendenza la causa italiana s'era acquistato favore non solo per la sua giustizia, ma eziandio per l'ordine con cui era proceduto il moto rivoluzionario: bisognava adunque sempre progredire per quella via. Noi l'avremmo abbandonata, quando ci fossimo mostrati fautori delle licenze, e oppressori della libertà.

Ancora era mestieri aver riguardo al passato: non solo per timore delle armi straniere, quanto per quel criterio di saggia politica, che modera le azioni dei Governi: giacchè conviene non dimenticare che esse al pari delle private hanno sempre legami con azioni e fatti anteriori.

Se era un fatto, che per noi più i Governi stranieri non nutrivano odii, e se qualcuno eziandio ci si era mostrato amico: era pure un fatto, che nessuno di essi aveva odii contro il governo dei papi, anzi taluno de' speciali riguardi.

Se era un fatto, che noi occupando Roma, e fissandovi la sede del nostro Governo, avevamo dato il tracollo al potere temporale: era però un fatto, che non era cessato, se non per il temporale, per lo spirituale il favore dei governi esteri

da qualunque ragione politica o religiosa fosse persuaso e richiesto.

Se era in fine un fatto che la Chiesa non aveva in origine alcun temporale potere, era pure un fatto, che il Pontefice da oltre *otto secoli* lo aveva, e lo credeva, e se non esso, molti dei fedeli lo credevano, e tuttora lo credono indispensabile alla libertà della Chiesa.

Contraddire a tutti questi fatti, che se erano antichi, duravano contemporanei, e peggio che contraddirli, negarli, o adoperarsi perchè non fossero, era impresa non solo ardua ma impossibile: *factum infectum fieri nullo modo potest!*

Era adunque il caso, eravi necessità di accettarli e porvi rimedio, senza temerne richiamo dai Governi stranieri, senza suscitare male a proposito una ingiusta reazione religiosa, e conturbare gli animi de' cattolici nazionali, o del resto del mondo.

Non fu quindi una concessione, ma fu una necessità di fatto, e per ciò che in altro punto ho discorso, di diritto, che mosse gli uomini di Stato a promuovere e promulgare la legge delle prerogative accordate al Pontefice.

Così non la sentirono, nè la sentono tuttora molti che si creano il monopolio di tutte le libertà, e si gridano i soli fautori del vero progresso.

I loro ragionamenti a un di presso son questi: credano i nostri cittadini o quelli di altri Stati ciò che loro pare, il Pontefice, e la sua corte, nemici dichiarati all'Italia in ogni tempo, non devono aver la nostra protezione. Il Papa e la sua corte se non possono convivere con noi in Roma; vadano a stabilir la loro sede altrove: vogliono fermarsi fra noi, e allora siano uguali agli altri cittadini sottoposti alla legge comune: non abbiano franchigie, non abbiano i loro antichi palazzi, i quali sono parte del territorio in cui sorgono, e sottoposti al dominio pubblico. Vogliono insegnare dottrine, a cui noi non crediamo, o che sono in contraddizione coi principii di libertà, di eguaglianza; siano per amore o per forza costretti al silenzio. In quanto alle altre potenze esse

devono persuadersi, e se non si persuadono, poco monta, che l'Italia ha diritto su Roma, ha diritto alla sua completa libertà, senza che possa essere menomata a volontà loro con sostenere fra noi anche per semplici consigli, o mere esortazioni o preghiere i nostri nemici, che compongono la clerocrazia. I loro Governi non si piegano alle nostre giuste pretese: vogliono agire e imporci le loro idee politiche con la forza, e noi risponderemo con la forza.

Basta enunciare, e come abbiamo fatto senza esagerazione, e anzi addolcendone la frase, simili ragionamenti, perchè ognuno possa rilevarne la insipienza, e la temerarietà. In quanto alla ingiustizia le cose sopra discorse fan provare come essa sia manifesta. Questo linguaggio appena sarebbe conveniente quando in tutto il mondo il numero dei cattolici fosse così poco, e tanto disperso che nessun Governo potesse impensierirsene. Ma la cosa non è così, nè sarà così per qualche tempo, se non forse per sempre.

Le statistiche dicono, che in Italia la massima parte dei cittadini è cattolica: che il clero non vive segregato dal laicato, donde viene, e fra essi ha parentele ed amicizie. Ed è il diritto di questi, di cui già abbiamo discorso che noi guarentiamo, guarentendo il Pontefice e tutta la gerarchia ecclesiastica nell'esercizio del loro ufficio spirituale.

Quanto ai rapporti colle altre nazioni, possiamo noi, e abbiamo sufficiente forza per metterci in guerra con tutte, od anche con quelle sole, che volessero e dovessero conservare alta ed intatta la libertà di coscienza dei loro sudditi? — Io voglio ammettere che noi siamo più forti e più valorosi de' Francesi, i quali, malgrado la leva forzata e la guerra nazionale non furono potenti a ricacciar d'un palmo gl'invasori Germani: ma potremmo lottare con sicurezza pure contro due sole nazioni ostili noi soli, anzi non noi tutti, ma quelli non cattolici del nostro Stato?

Certe asserzioni si confutano coll'enunciarle, e non mette conto spendervi più parole.

Resta rispondere a coloro, i quali pensano, e sostengono

che con questa legge s'è concesso troppo; e a quelli, che affermano che poichè il Papa, o almeno la sua corte, non accetta o non riconosce quella legge, essa di pieno diritto è infirmata.

§ 2.

Che cosa adunque noi abbiamo concesso al Pontefice? Qual'è, vale a dire, questa legge delle prerogative accordategli?

Nè la si può bene intendere, nè discutere senza aver riguardo alle origini, e alle condizioni in cui si trovò per lo innanzi il Papato rispetto ai Romani, e all'orbe cattolico.

Quando nella seduta di quella che può dirsi prima Camera dei Deputati d'Italia, il Conte Cavour si fe' movere la interpellanza che è registrata addì 25 marzo 1861, e rimarrà memorabile nei nostri annali parlamentari, egli spiegò, com'era solito, senza reticenze, il suo concetto, che se fosse ancora durato in vita, avrebbe attuato.

« Noi dobbiamo andare a Roma, egli diceva... senza che » la riunione di questa città al resto d'Italia possa essere » interpretata dalla gran massa dei cattolici d'Italia, e fuori » d'Italia come il segnale della servitù della Chiesa. Noi dob- » biamo cioè andare a Roma, senza che perciò l'indipen- » denza vera del Pontefice venga a menomarsi. Noi dob- » biamo andare a Roma, senza che l'autorità civile estenda » il suo potere all'ordine spirituale ». E proseguiva:

« ... Se noi giungiamo a far sì che la riunione di Roma » all'Italia non faccia nascere gravi timori nella società cat- » tolica (intendo per società cattolica quella gran massa di » persone di buona fede, che professano il dogma religioso » per sentimento vero e non per fini politici; quella gran » massa la cui mente non è offuscata da volgari pregiudizi), » se noi, dico, giungiamo a persuadere la gran massa de' cat- » tolici che l'unione di Roma all'Italia può farsi senza che la

» Chiesa cessi di essere indipendente, credo che il problema
» sarà quasi sciolto.

« Non bisogna farsi illusione: molte persone di buona fede,
» non animate da pregiudizi ostili all'Italia, e nemmeno alle
» idee liberali, temono che, quando Roma fosse unita all'Italia,
» quando il Re sedesse nel Quirinale, temono, dico, che il
» Pontefice avesse a perdere molto e in dignità e in indi-
» pendenza; temono in certo modo che il Pontefice, invece
» d'essere il capo di tutto il cattolicismo, dovesse essere ri-
» dotto alla carica di grande elemosiniere o di cappellano
» maggiore.

« Se questi timori fossero fondati, se realmente la caduta
» del potere temporale dovesse trar seco necessariamente questa
» conseguenza, *io non esiterei a dire che la riunione di Roma*
» *allo Stato d'Italia sarebbe fatale non solo al cattolicismo, ma*
anche all'Italia; giacchè, o signori, io non so concepire maggiore
» *sventura per un popolo colto che di vedere riunita in una sola*
» *mano, in mano dei suoi governanti, il potere civile ed il religioso.*

« La storia di tutti i secoli, come di tutte le contrade, ci di-
» mostra che ovunque questa riunione ebbe luogo, la civiltà
» quasi sempre indietreggiò: il più schifoso dispotismo si stabilì;
» e ciò, o signori, sia che una casta sacerdotale usurpasse il po-
» tere temporale, sia che un califfo od un sultano riunisse nelle
» sue mani il potere spirituale ».

Partendo da queste giuste considerazioni il conte di Cavour dichiarava che, finchè gli rimanesse il potere temporale, il Papato non poteva, anzi non doveva modificarsi, per quelle due nature, che in esso si trovano commiste. Si sarebbe modificato solamente allora, che più non avesse se non il dominio spirituale.

« Noi riteniamo, proseguiva, che l'indipendenza del Ponte-
» fice, la sua dignità, e l'indipendenza della Chiesa possono
» tutelarsi mercè la separazione dei due poteri, mercè la pro-
» clamazione del principio di libertà applicata lealmente, lar-
» gamente, ai rapporti della società civile colla religiosa ».

Nella seduta del 27 rispondendo alle varie obiezioni trattava anche la questione dal lato politico.

« Supponete, egli diceva, che la città ove risiede il Sommo
» Pontefice invece di essere a Roma fosse altrove... che il
» Pontefice risorta l'antica Aquileia vi ponesse la sede, credete
» che sarebbe facile l'ottenere il consenso delle potenze cattoli-
» che alla separazione del potere temporale in quell' angolo di
» terra italiana? No, o signori, io so, che si potrebbe far valere
» rispetto a quella potenza il principio del non intervento ed il
» principio del diritto che i popoli hanno di manifestare la loro
» opinione, tutti insomma i grandi principii su cui riposa il di-
» ritto internazionale ».

« Ma i diplomatici vi risponderebbero che in politica non vi
» è niente di assoluto;... che noi non intendiamo applicare in
» modo assoluto a tutte le parti d'Italia il principio della nazio-
» nalità, e *quindi come consentiamo che Malta rimanga agli In-*
» *glesi, dobbiamo consentire che una terra non necessaria alla costi-*
» *tuzione del Regno d'Italia rimanga sotto il dominio del Papa.*
» *Ci si direbbe che l'interesse italiano, essendo d'ordine secondario,*
» *non deve prevalere all'interesse generale dell'umanità* ».

Dopo queste ed altre riflessioni del Ministro, la Camera adottava alla quasi unanimità l'ordine del giorno Bon Compagni combinato e sottoscritto da' più illustri ed autorevoli della maggioranza. Esso era in questi termini.

« La Camera, udite le dichiarazioni del Ministero, confidando che, assicurata la dignità, il decoro e l' indipendenza del Pontefice e la piena libertà della Chiesa abbia luogo di concerto con la Francia l'applicazione del non intervento, e che Roma, capitale acclamata dall'opinione nazionale, sia congiunta all'Italia, passa all'ordine del giorno ».

Le parole *d'accordo colla Francia,* erano suggerite, come il Cavour e altri oratori dimostrarono, dalle condizioni politiche speciali allora: erano una necessità per così dire contingente, la quale nel 70 venne a mancare, e che era anzi incominciata a mancare anche prima per l'intervento francese.

Ma, nè la saviezza, nè la verità delle considerazioni del Cavour, nè l'importanza di quell'ordine del giorno, e la sua giustizia mancarono più tardi, o vengon meno di presente.

Due prove ne abbiamo: la legge delle prerogative del Pontefice e il mantenimento di essa legge, malgrado gl'inconsulti moti di piazza, e il desiderio di toglierla potente forse nell' animo di qualche ministro.

Le disposizioni di questa legge possono ridursi a queste:

I. Inviolabilità del Pontefice pareggiato nel grado ai Sovrani;

II. Conservazione delle pompe esteriori del suo antico monarcato;

III. Facoltà di pubblicare le provvisioni, che si attengono al suo ministero e al governo della Chiesa.

Per riconoscere se, tranne il dominio temporale di che non è qui questione, siasi al Pontefice conceduto troppo, è necessario vedere quali prima fossero le sue prerogative.

Come sovrano, era la sua persona sacra ed inviolabile; le sanzioni penali rispetto alla sua persona erano perciò pareggiate a quelle stabilite contro chi offendesse la maestà dello Stato: gli erano resi onori pari a quelli riconosciuti per i sovrani (1).

A favore della Santa Sede era stabilito ne'bilanci un assegnamento annuo, pari a quello che la nostra legge le riconosce coll'art. 4; godeva de' palazzi apostolici e di ville; e pure questi beni dall'art. 5 gli vengono conservati (2). Re e Pontefice ad un tempo avea sovranità territoriale, ma eziandio mondiale, questa non è venuta meno. Per la quale se le nazioni credono conveniente mantenersi per mezzo di speciali Ministri con esso in relazione, a questi son mantenute quelle prerogative, di che per diritto internazionale han diritto di godere (3). Prima direttamente corrispondeva per tutte le parti del mondo liberamente: non può ora ragionevolmente contraddirsi, a questo che può esser necessità del suo ufficio (4). Vi avevano, come tuttora vi

(1) Condizione mantenuta al Pontefice dagli articoli 1, 2, e 3 della legge 13 maggio 1871.

(2) Art. 6 e seguenti.

(3) Art. 11.

(4) Art. 12.

sono degli ecclesiastici, che partecipano agli atti del ministerio spirituale coadiuvandolo: essi non possono impedirsi dall'attendere al loro dovere (1). Le nazioni cattoliche facean capo a Roma per avervi sede coloro, che intendessero perfezionarsi nella dottrina cattolica sia a scopo di divulgarla, sia per percorrere la carriera delle prelature: nè si poteva contrastare a queste consuetudini senza e invadere la cerchia delle attribuzioni proprie del governo chiesastico, e impedire la missione apostolica (2).

Ma le contestazioni non sono tanto sollevate da queste disposizioni che hanno origine e carattere internazionale, quanto da quelle, che dichiaransi privilegi del Papa, e riflettono la inviolabilità della sua persona, e le pompe esterne proprie d'un monarca.

La inviolabilità del Pontefice, propria ai sovrani si affaccia a molti come cosa strana.

« Io credo, diceva alla Camera il Bon-Compagni, che sia questa disposizione d'animo l'effetto di una propensione assai comune fra noi, educati alle tradizioni francesi, cioè ad un certo desiderio secondo le uniformità, a cui vorremmo informato tutto il nostro sistema politico e legislativo.

« Di cotesta uniformità scrisse il Montesquieu che, vagheggiata talvolta dagli uomini grandi, essa è sempre la smania degli uomini mediocri: a chi vuole questa uniformità ad ogni costo deve parer strana cosa l'assicurare il privilegio personale di sovranità al Papa, che non regna più su alcun territorio. È una condizione unica, una condizione che non trova alcun riscontro nelle leggi de' popoli, se non si voglia fare quello strano paragone tra il Mikado e il Pontefice, il quale può stare come una lepidezza o poco o assai spiritosa ma che certo non può avere gran peso per chi discute sul serio. Io credo che questa condizione che noi vorremmo sta-

(1) Art. 8, 9, 10.
(2) Art. 13.

bilita in favore del Papa, si comprende assai meglio da chi consideri i motivi da cui procedono tutte le inviolabilità. Nel sistema antico la inviolabilità esprimeva quel culto quasi religioso, che si rendeva allora alle persone dei sovrani: è questo un concetto che non si accorda più con le consuetudini e colle idee dei nostri tempi.

« Oggi l'inviolabilità dei poteri non è nulla più che una sanzione della loro indipendenza. Mirate infatti all'organismo del nostro Stato: la Magistratura dev'essere indipendente sia dal potere legislativo, sia dall'esecutivo, e i magistrati hanno un primo grado di inviolabilità; devono essere indipendenti anche più di loro dalla potestà esecutrice i membri del Parlamento, e la Costituzione assicura una inviolabilità proporzionata a questo bisogno ai membri delle due Camere. È supremo interesse dello Stato, che sia libera da ogni ostacolo l'azione del potere esecutivo, il quale deve ad ogni momento esser pronto a tutte le contingenze. Il supremo grado della inviolabilità si trova nel Re: una pari condizione si trova nel Pontefice: il Pontefice è sovrano della Chiesa (1).

« Io non cerco quanto questa idea corrisponda alle tradizioni perenni del cristianesimo cattolico. In quanto a me non sarei disposto ad ammetterla in queste materie. Senonchè dovendo noi legislatori politici innanzi tutto riconoscere la nostra incompetenza, ed essendo tutte le consuetudini presenti della Chiesa informate al concetto della Monarchia papale, noi siamo costretti ad accettarla.

« Il papato esercita la sua sovranità ecclesiastica, non nell'interesse solo dei cittadini italiani, ma di tutti i cattolici.

« I cattolici stranieri crederebbero ch'egli non fosse indipen-

(1) Questa opinione intorno alla inviolabilità, pretesa contraria all'eguaglianza, è trattata nello stesso modo dal PALMA, vol. III, op. cit., pag. 48-49. « L'eguaglianza, egli osserva, non è violata da alcuni diritti » speciali istituiti *non propter personam, sed propter rem;* quali special- » mente la prerogativa del Re, certe guarentigie dell'indipendenza spi- » rituale del Sommo Pontefice, ecc. ».

dente abbastanza nell'esercizio di questo suo monarcato ecclesiastico, quando in qualche modo esso fosse soggetto a chi governa l'Italia.

« Non si aveva altro modo di sciogliere questo problema se non quello di stabilire in suo favore l'inviolabilità come sovrano; *questa inviolabilità noi non l'abbiamo inventata, la trovammo stabilita; con questa legge dichiariamo che siamo disposti a mantenerla in osservanza.*

« Secondo le consuetudini di tutte le monarchie, il sovrano è circondato da una pompa esteriore, che è simbolo di autorità. Io non cercherò nelle fibre del cuore umano l'origine di questo sentimento. Voi vedete che il Papato è circondato di questa pompa esteriore, che splende nello spettacolo delle cerimonie religiose di Roma, che è grato alla curiosità de' dissidenti e che serve o bene o male alla edificazione de' fedeli. La maestà de' templi romani, lo splendore delle arti, la magnificenza de' riti e delle cerimonie esprimono la maestà del pontificato cattolico.

« Faremo scadere il Pontefice dal grado che tenne finora? E noi non offenderemo solamente le consuetudini od i pregiudizii, se volete così chiamarli, della cattolicità, ma tutte le abitudini del popolo italiano: avremmo offeso, più che altro, le abitudini, le consuetudini, i costumi del popolo romano (1) ».

Riferendo per esteso queste considerazioni, oltre che ho voluto provare per esse la connessione logica e continua delle idee prevalse fin da quando si pensò a stabilire i rapporti fra Chiesa e Stato in previsione della caduta del dominio temporale de' papi, è stata pure mia intenzione per mezzo di autorità rispettabili aver conferma alle mie precedenti osservazioni, e per riguardo ai principii di diritto e per rispetto alle esigenze politiche. Forse queste non parranno più le medesime, ch'erano predicate a quei tempi: ed io anche ammetto in parte tale opinione.

(1) Discorso alla Camera de' Deputati nella seduta del 25 gennaio 1871.

Tuttavia non bisogna dimenticare quanto la politica sia mutabile: quanto sia facile cioè trovare qualche plausibile pretesto di guerra, e di sconvolgimento dell'assetto, che pare stabile, delle nazioni, quando se ne speri un utile, o vi sia una necessità d'evitare pericoli.

In questo caso è certo che, ove noi dessimo cagione, anche lontana, ad interventi stranieri, i malumori discordi e latenti, forse oggi sopiti, si ridesterebbero, e porterebbero conseguenze rovinose.

Ma, come ho già avvertito, non è la paura che deve suggerirci il modo con cui possono risolversi le contese con la corte papale, ma sì la tradizione liberale costantemente seguìta infino al 1871, da cui fu richiesta quella legge delle guarentigie. Con essa abbiamo garantito non meno il diritto del Pontefice e de' cattolici, che quello dello Stato, e abbiamo impedito che negli ordini nostri interni s'inframmettesse con intervento o diretto od indiretto alcun altro Governo estero.

§ 3.

Oramai possiamo venire ad una conclusione. Nè prima, nè dopo la legge del 13 maggio 1871, l'articolo 1° dello Statuto si trovò lesivo della libertà sì da costituire un privilegio in favore de' cattolici, o da dare allo Stato una religione ufficiale. Per me è tanto insulso dire che lo Stato ha una religione, quanto affermare ch'esso è ateo: lo Stato, o meglio il Governo, che lo regge, è incompetente in materia religiosa, questa è la verità, che non fa oltraggio alle varie credenze, ai diversi culti de' cittadini.

O che si ammetta, come si è accennato in principio di questo scritto, che quella formola era necessaria alle condizioni del tempo, alle titubanze del principe, e non esprimeva altro, che un riconoscimento di fatti storici contemporanei e

legati a tradizioni anteriori, o che la si voglia una professione di fede fatta a nome del Re, e consentita dal popolo, è certo che non vale la pena di fare un'apposita legge per sopprimerla. Perocchè o che tutte quelle condizioni e ragioni che vi diedero origine erano e sono vere, ed allora si fa contro alla verità coll'abrogazione, che non annullerà certo la verità; o se erano, e or più non sono, allora non sarà certo mestieri di quell'articolo per dar vita a ciò che più non è. Anche in questo, come in tutte cose, vale la massima « *nisi utile est quod agimus, stulta est gloria.*

Quanto *agli altri culti*, che quel primo articolo dichiarava *tollerati*, ho già accennato che quasi contemporaneamente allo Statuto non solo furono tollerati, ma rispettati, e non portarono nessuna delle condizioni civili, che prima costituivano vera ingiuria alla libertà (1).

Ora que' culti e i loro seguaci non solo si possono dire rispettati, ma protetti: potendosi in tutta Italia insegnare e discutere qualunque opinione religiosa, la quale però non porti oltraggio alla libertà di coscienza, alla morale ed alle leggi civili.

Ma si obietterà: se quell'articolo nello spirito suona altrimenti che nella lettera; se leggi posteriori vennero o a contraddirvi, o ad esplicarne e circoscriverne il concetto, perchè non sarà conveniente dichiararlo come non scritto, o toglierlo del tutto? La risposta sta nella storia, e ne abbiamo fin dal principio discorso. La risposta sta nella giurisprudenza e nella pratica costituzionale: in Inghilterra gli Atti parlamentari registrano progressive mutazioni nelle leggi statutarie, che non ne offendono lo spirito, e sono continue conquiste per la libertà. La risposta la dà anche la dottrina del diritto pubblico, la quale consiglia che per quanto si possa, si debba rispettare la tradizione negli ordini costituzionali, perchè è assai difficile, interrotta, di riprenderla, ed è assai facile per amore di novità

(1) Vedi anteced. pag. 13 e seg.

a ogni tratto e per un nonnulla richiedere, volere e anche persuadere e far accettare continue e sempre nuove revisioni di Statuti (1).

In quanto alla legge delle prerogative del Pontefice, la prima parte finora esaminata credo non possa esser soggetta ad emendamenti, perchè vigono tuttora, e saranno in vigore chissà per quanto, le condizioni della cattolicità, che han richiesto quei provvedimenti: perchè anco oggidì importa non suscitarci addosso ire, o rimostranze dai Governi stranieri; perchè, anche non credenti, se siamo un popolo libero, dobbiamo volere, e promuovere la piena libertà di coscienza e per quei che consentono, e per quelli che dissentono dalle nostre credenze ed opinioni religiose.

In quanto alla legge sulle prerogative del Pontefice nulla per ora penso sia da immutarsi alle disposizioni contenute nel titolo I, e questo affermo per le ragioni precedentemente svolte, e sebbene con assai brevità, sufficientemente, come parmi, e con criterio di opportunità discusse. Se il Papa avesse tanta forza da superare gli ostacoli, che quelli della sua corte stessa gli oppongono, e restituire la Chiesa alle primitive sue istituzioni, basate su un reggimento democratico, e più conforme allo spirito de' nostri tempi; egli stesso col fatto renderebbe nulle queste nostre prerogative; lascierebbe il fasto e tutto l'apparato scenico dell'antica monarchia, e pure abitando la sede dei suoi antecessori, i superbi pa-

(1) Basti ad esempio la Francia: nessuno più ne conta le costituzioni, perchè teme d'errarsi: a un tratto se ne inventa una novella, che ne può alterare il numero. Con tante costituzioni è la Francia un paese libero, dove veramente sia rispettata la libertà? Ne dubitiamo assai, massime dopo gli ultimi avvenimenti.

Vedi nella *Nuova Antologia* l'articolo del Luzzatti, *La embriologia e la evoluzione delle costituzioni politiche*, 1° febbraio 1880, pagina 480-500, ove discorre dell'importanza di conservare le tradizioni costituzionali, ed evitare le improvvide mutazioni di Governo.

Vedi anche BRUNIALTI, *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale*, pag. 220 e seguenti. Hoepli, 1881.

lazzi apostolici, vi contrapporrebbe una vita umile, e vi farebbe risonar l'eco delle parole inspirate a quella carità, che è la legge suprema del Vangelo, in forza della quale il Cristianesimo potè trionfare e delle bugiarde religioni, e delle più atroci tirannidi.

Ma non è lo Stato, appunto per la sua incompetenza in materie religiose, che debbe ricondurre il papato e la sua corte agli umili e santi principii della Chiesa; è la Chiesa, ossia l'associazione di tutti i fedeli, chierici e laici, che dovrebbe tendere a questo scopo, giovandosi appunto di quella libertà, che lo Stato riconosce e protegge.

Se i governi delle altre nazioni, in buona o in mala fede, spontaneamente o spintivi da' cattolici loro sudditi, desiderano che quelle prerogative e pompe esterne siano mantenute, quasi indispensabili all'altissimo ufficio del Capo della Chiesa; se ai Romani, agl' Italiani tutti non ripugnano nè quelle prerogative, nè quelle pompe, che paiono accrescere maestà all'autorità suprema di quella Chiesa, di cui fan parte; è saggia politica non suscitarci, abolendole, turbamenti interni e richiami dalle potenze estere; tanto meno poi agire in modo da provocarli.

Il titolo II invece di quella legge è assai difettoso; sia, perchè in dieci anni da che il nostro Parlamento siede in Roma non ha provveduto ancora ad attener le promesse fatte negli art. 16 e 18, che riguardano i diritti d'*exequatur* e *placet regio*, ed *il riordinamento, la conservazione ed amministrazione delle proprietà ecclesiastiche del Regno;* sia, perchè è informato a quei principii, per cui lo Stato ebbe già ingerenza in materie religiose, ed ordinamenti chiesastici.

Il Cavour aveva trovato una formola, che bene intesa e confermata in leggi posteriori, avrebbe potuto segnare i limiti ai due supremi poteri. Per me quella formola *libera Chiesa in libero Stato* si lega all'antichissima tradizione liberale d'Italia, e racchiude in sè il concetto espresso da Dante nel Canto XVI del *Purgatorio* in biasimo della *spada giunta col pastorale*

..... l'un coll'altro insieme
Per viva forza mal convien che vada (1).

Con essa si dovea intendere che la Chiesa, in quanto è società che provvede agli interessi dei suoi membri, era e dovea lasciarsi libera nello Stato, senza che questo potesse introdurre nella costituzione di lei alcuna modificazione: libero altresì lo Stato di vegliare alla propria tutela conservando integri i diritti di tutti i cittadini.

Non è certo qui il luogo di parlar minutamente dei reciproci rapporti che anche con tale libertà corrono tra Stato e Chiesa; ma pure non posso tenermi dall'accennarli in principio, lasciando ad altri più di me competenti, e più al nostro Parlamento, che ne assunse in questa legge stessa impegno formale, di determinarli.

D'onde vennero e gli *appelli per abuso*, e gli *exequatur*, i *placet*, i diritti di *legazia* e di patronato *regio* e *non regio?* Dapprima per le *immunità*, poi per le *avvocazie:* il feudalismo vi trovò terreno propizio, e ne trasse vigore: spento il feudalismo, l'autorità regia avocò a sè quei diritti o per forza o per concessioni; e specialmente li legalizzò coi *concordati.*

L'origine n'è adunque dal privilegio e dalla barbarie: possono tali istituzioni mantenersi nella civiltà, e sotto l'imperio della più larga libertà? No, sicuramente.

Qui appunto viene il caso e l'occasione propizia per lo Stato di contribuire indirettamente alla riforma della Chiesa, richiamandola ai suoi umili principii, a quei due grandi ordinamenti cioè da cui risultò il governo primitivo della Chiesa: l'elezione popolare, ed i concilii provinciali. Ed eccone la storia.

(1) Vedasi per l'antichissimo dualismo, per la genesi e il suo sviluppo nel medio Evo in Italia, delle opinioni intorno al potere spirituale e al temporale la dotta opera del prof. CARLE, *La vita del diritto.* Torino, 1880, § 5 della parte 2ª, libro III, pag. 252 e seg.

I vescovi camparono nei primi secoli di oblazioni spontanee, di cui distribuivano buona parte ai poveri. Vivevano anch'essi povera vita; si accumunavano con la plebe, coi miseri, con gli oppressi, coi potenti. Nell'esercizio della loro autorità, nulla ricordava la potenza e la dominazione. Nell'interno di ciascuna diocesi i vescovi convivevano col popolo, con questo si consigliavano, con questo discutevano ogni deliberazione: era desso come il Senato della Chiesa. Insieme coi preti si trovavano i chierici ed i diaconi, che si preparavano ai sacri misteri con portar lor sussidi ai poveri. Alieni da ogni ingerenza nelle cose secolari, quei vescovi spendevano la maggior parte della vita nell'istruire il popolo. Desiderosi di persuadere, anzichè di comandare, gli comunicavano gli affari di maggior momento, e quanto meno attribuivano a se stessi di autorità, tanto più ne ottenevano di consenso spontaneo (1).

Vacando la sede, il clero ed il popolo erano chiamati ad eleggere il successore, affinchè non si avesse un pastore che increscesse; i vescovi della provincia lo confermavano e lo ordinavano; era scelto per lo più un prete od un diacono da lungo tempo aggregato alla sede vacante.

Senza il consenso del popolo vicino niuno era ordinato prete. Ogni anno si teneva il concilio provinciale, a cui accorrevano i vescovi di ogni provincia accompagnati dal loro clero. Ivi si statuivano le discipline richieste al bene della Chiesa, ivi era aperto il richiamo contro i provvedimenti del vescovo di cui altri avesse motivo di lagnarsi; ivi il vescovo era giudicato dai suoi eguali (2).

In quanto poi ai beni della Chiesa, il diritto ecclesiastico tiene per fermo che essi debbono servire: 1° al culto divino e al sostentamento dei suoi ministri; 2° al sollievo dei poveri; 3° a sovvenire allo Stato nelle più gravi necessità. Il

(1) Fleury. *Inst. de droit ecclésiastique*, partie III, chap. I, citato dal Bon Compagni.

(2) Ibidem, partie I, chap. 10.

diritto ecclesiastico stabilisce eziandio, che la natura dei beni di cui consta il patrimonio della Chiesa può mutarsi quando così esiga il suo vero interesse (1).

Lo Stato può ingerirvisi come protettore di tutti coloro che hanno la loro proprietà amministrata da altri. Nella Chiesa sono laici insieme con chierici; questi soli amministrano la proprietà chiesastica: crede lo Stato che per tal modo non siano abbastanza tutelati i diritti del laicato; siccome protettore di tutti i diritti, è in sua facoltà, anzi è suo dovere, di chiamare a quella amministrazione anche i laici (2).

Da queste premesse storiche di fatto e di diritto, dalla massima della perfetta attuazione di tutte le libertà, la soluzione della questione viene conseguenza legittima e necessaria.

Finora s'intese dai nostri rettóri per *Chiesa* il solo Papa, e per *libertà della Chiesa* la facoltà nel Papa di far ciò che vuole, purchè non s'opponga all'azione del Governo; teoria falsa che portò ad appoggiare indirettamente le pretese del Pontefice (3), le quali in quasi tutto il Titolo II della legge vennero sanzionate.

Si spogli lo Stato — come fece in parte, e in favore del Papa — ora in tutto, ma in favore dei membri della Chiesa dei suoi diritti di *legazia, patronato, exequatur* e *placet:* e conferisca questi ch'erano suoi privilegi, e li riconosca per legge devoluti ai cittadini di quella diocesi, o soggetti alla Chiesa, su cui era vantato il diritto di patronato, con facoltà ch'essi si eleggano i proprii pastori secondo le consuetudini antichissime, e ne amministrino gli annessi patrimoni. Riconosca quindi per investiti del beneficio gli eletti dal suffragio generale dei fedeli, invigilando per mezzo dei suoi ufficiali, perchè l'amministrazione sia soggetta a sindacato e le rendite

(1) Vedi Bon Compagni. *Chiesa e Stato.* Firenze, 1866, p. 349 e seg.

(2) Vedi su questa materia Bon Compagni, opera citata, pag. 320, e seg.

(3) Tancredi Canonico. *La questione religiosa e l'Italia.* Roma, 1879 pag. 22 e per tutto il capitolo V.

siano, come *ab antico*, destinate allo scopo voluto dai fondatori.

Se il Papa si ribellasse a quella, che parrebbe una novità, lo Stato può tener fermo; certo non ne avrà richiami, nè sarà accusato di rivoluzionario da credenti o da miscredenti.

Se per necessità della finanza, dovesse ricorrere al fondo di quelle rendite sopravvanzanti ai bisogni delle sedi e ai poveri di quelle chiese, potrebbe, anche secondo l'autorità delle leggi ecclesiastiche, stornarne parte; nè con questo farebbe ingiuria — come già fece altra volta, e per le leggi sull'abolizione delle corporazioni religiose, e sull'amministrazione dell'asse ecclesiastico — al diritto comune de' membri della Chiesa, o al particolare di quelle fondazioni. *Salus reipublicae suprema lex esto!*

Qui si potrebbe domandare: ma come farà lo Stato a risolvere la questione per i beneficii e le sedi da esso indipendenti? Continuerà a farsi interpellare in proposito dalla S. Sede, o non interpellato, accetterà egualmente gli eletti?

Per me credo, che quando in una parte dello Stato si riconducessero le elezioni popolari per i beneficii e le sedi vacanti; il popolo nelle altre parti invocherebbe dal Papa quei provvedimenti, che lo Stato non ebbe facoltà di prendere in loro favore. Credo eziandio che il Governo potrebbe qui tentare la via, e con sicurezza di buon successo, della conciliazione; e non riuscendo, dichiarare che per tutte le sedi e tutti i beneficii del Regno non riconoscerà per legalmente eletti se non quei pastori acclamati dal popolo.

Non voglio lasciar senza un breve appunto l'art. 14 della legge, che suona così:

« È abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione del clero cattolico ».

Questo articolo in una nuova legge dovrebbe essere soppresso; deve bastare anche per le riunioni di cattolici l'art. 32 dello Statuto, che impera su tutti i cittadini del Regno, a qualunque fede religiosa o politica appartengano. È solo desiderabile che a quell'articolo sia data la più ampia interpre-

tazione. « Nè vi è a preoccuparsi, ripeterò coll'Arcoleo, di pericoli all'ordine e alla sicurezza dello Stato; il più grande pericolo è quello di supporre infatti innocui reati, col pretesto di possibili danni.

La più grande garanzia è quella che si crea essa medesima la libertà. Più il campo della discussione è vasto, più si è colpevoli di uscirne: le nostre instituzioni sono delle più larghe in Europa; quelli che le *offendono* non saranno liberali giammai, chè non potrebbero chiamarsi vittime della libertà, la quale avrebbe tutto da perdere e nulla da guadagnare in una Rivoluzione o in un'altra Costituzione (1) ».

Dopo tutto questo è facile rispondere a coloro i quali affermano, che essendo la legge delle prerogative stata fatta in favore del Papa e della sua corte, che non vollero accettarla, è se non inutile o dannoso, certo superfluo mantenerla nella nostra legislazione. Prima di tutto per le cose fin qui discorse è errore, che quelle guarentigie siano state votate nell'interesse del Papa e non della Chiesa cattolica, la quale non ostante le proteste del Pontefice, non le è avversa, come può rilevarsi da molti scritti di laici e di chierici non fanatici, e seguaci della vera dottrina cristiana. In secondo luogo, mal-

(1) Arcoleo. *Riunioni ed Associazioni politiche*. Napoli, 1878, pag. 70. — Questo libro dovrebbero consultare i nostri legislatori, sia per gli studi intorno al progetto del Codice penale del Regno, sia per quelle altre leggi, che han tratto alle libertà di associazione e riunione; vi troverebbero tutta quanta la storia e la teoria sufficiente a farsene esatto concetto, condensata in poche pagine e un criterio larghissimo della libertà da garantirsi.

Però più ampio sviluppo della questione si ha nel capo VII, vol. III del *Corso di Diritto Costituzionale* del Prof. Luigi Palma, Firenze, Pellas, 1881, ove al corredo della Legislazione comparata si aggiungono le discussioni agitate nella nostra Camera dei Deputati in varie contingenze e specialmente in dicembre del 1878 e aprile del 1879, a cui fan seguito le conclusioni che da pagina 210 a 221 con solido raziocinio ne ricava l'illustre professore, favorevoli alla libertà individuale la più ampia, salvi i diritti dello Stato a tutela, garanzia e salvaguardia della propria e della comune incolumità.

grado le proteste del Pontefice, e il malanimo di taluni prelati della sua Corte; più d'una volta s'è da loro riconosciuto il fatto compiuto, quando furono nella necessità di chiedere soccorso alle autorità costituite, o approvazione a qualche atto del ministerio ecclesiastico, massime nella nomina dei vescovi.

Ma il carattere di quella legge, la quale aspetta il suo compimento nelle riforme accennate negli art. 16 e 18, è da una parte internazionale, dall'altra riflette ai nostri ordini e alle nostre libertà costituzionali: ed è per tale carattere, che quando anche tutta la cristianità, nonchè il solo Papa o i fanatici della sua Corte la rifiutassero, lo Stato per garantir se stesso, e garantire la libertà dei sudditi cattolici, dovrebbe mantenerla.

Continuando per tal guisa a proteggere e patrocinare tutte le libertà, e specialmente mettendosi in quella via di riforme, di che ho fatto cenno, qualcuno di quelli articoli cadrà in desuetudine, senza bisogno di una legge speciale, la quale, lo Stato, per mantenersi ne' limiti della sua competenza, non può promulgare senza arrogarsi un'autorità illegale e sanzionare un'ingiustizia ed un privilegio, di che la libertà, e per conseguenza lo Stato medesimo, avrebbero a soffrire funesti effetti (1).

(1) Non ho voluto entrare nell'esame di alcune teorie manifestate specialmente da scrittori italiani, intorno alle relazioni tra Stato e Chiesa, perchè sarei uscito dai limiti propostimi. Massimamente avrei dovuto esaminare il capo IV dell'opera *Stato e Chiesa* (Milano, Hoepli, 1878) del Minghetti, che è il più propenso alla riforma della Chiesa per mezzo della libertà de' fedeli: anche di volo devo confermare che neppure questo illustre statista vuole svincolare lo Stato dal sistema antico.

A più facile intelligenza delle considerazioni fatte su questa legge, la riporto per intero nella *I Appendice.*

PARTE SECONDA.

Le riforme per la costituzione delle due Camere.

I.

Riforme nella Camera dei Deputati.

§ 1.

La legge elettorale si collega direttamente alla costitutiva e fondamentale del Regno, di cui è un compimento; anzi fece di alcuni Statuti parte integrale (1). Dappoichè il diritto politico essendo dai varii Statuti riconosciuto e garantito, i modi, onde si esercita e le norme che lo regolano rientrano nella essenza di quel diritto stesso.

La riforma della legge elettorale fra noi non solo progettata, ma già presentata e discussa innanzi alla Camera dei Deputati, mi vieta lunghe discussioni, chè già si fecero in vari scritti, e dai nostri rappresentanti in senso diverso, ampiamente.

Se non che, siccome il progetto approvato dalla Camera dovrà essere oggetto di studi e di discussioni in Senato, è ancora occasione propizia di manifestare la mia opinione, poichè qui mi son proposto discorrere delle conseguenze che da quella legge vorrebbero inferirsi nelle riforme del nostro Statuto.

(1) Per es.: Costituzione Romana e Siciliana del 1848 — V. art. 39 e 83 del nostro Statuto con cui quella legge fu promessa.

E prima d'ogni altra cosa è necessario confessare come, contemporaneamente, o prima di quella riforma, era mestieri discutere ed approvarne un'altra non meno reclamata e indispensabile: quella della nostra legge comunale e provinciale.

Vi si era posto mano prima; poichè fin dalla annessione della Lombardia al Regno Piemontese se n'erano conosciuti i difetti.

Il ministro Rattazzi, subito dopo la guerra del 1859 aveva introdotto in Lombardia un diluvio di leggi d'ogni sorta, tra cui quelle che, ad arbitrio, o almeno senza un sistema scientifico, e senza tener conto di tradizioni storiche e d'ordinamenti locali, riflettevano alla circoscrizione amministrativa.

Avevamo allora, abbiamo anche in seguito alle successive annessioni di altre parti del territorio italico, seguìto il sistema di accentramento vigente in Francia: allora la fretta era forse imposta dalle condizioni eccezionali della nostra rivoluzione, più tardi non avervi posto riparo fu colpa non scusabile.

A questo primo errore successero gli altri per naturale conseguenza delle novità introdotte, a cui non era avvezzo lo spirito pubblico; poichè il dispotismo aveva d'ogni libertà essiccata la sorgente e inclinati gli animi a sperare e richieder tutto dal Governo, tanto la giustizia come i favori ed i privilegi. L'accentramento produsse i suoi effetti funesti: venne su l'onnipotenza del Governo guasta, anzichè corretta, dall'onnipotenza parlamentare. Giustizia e favori e privilegi ed onori distribuiti dal Governo per sollecitudini, e le sollecitudini curate e sostenute, talvolta anche con minaccie di defezioni e di scandali, dai Deputati.

Fra gli altri modi con cui s'era andata creando quella che può dirsi oligarchia amministrativo-parlamentare, possono annoverarsi e le necessità politiche, e le condizioni dell'organamento amministrativo.

Non parliamo delle prime, facili a intendersi in un paese che attraversa un periodo rivoluzionario; parliamo di quest'altre che durano tuttavia.

I Deputati d'ordinario facevano, come tuttora fanno, parte

de' Consigli comunali e provinciali, talvolta delle giunte e delle deputazioni, talvolta sono a capo dei Comuni e delle Provincie, come sindaci o presidenti del Consiglio provinciale: spesso, e anzi quasi sempre, per tali uffici sono a capo, od amministratori o consiglieri, di istituti pubblici di beneficenza, di opere pie e simili. Quei vari uffici importano oneri; ma per essi si esercita grande influenza negli elettori.

La più parte delle questioni d'amministrazione de' Comuni, delle Provincie e di quei vari istituti rammentati portano un sindacato reciproco, che sale dal Municipio al Consiglio provinciale, e da questo al Ministero. Le pratiche d'ufficio, anche condotte regolarmente con sollecitudine, non si spediscono, per difetto dell'accentramento, se non con grandissimo intervallo di tempo, che può solo ridursi da persone influenti e potenti sopra le autorità centrali: di qui la clientela degli elettori rispetto agli eletti, e di questi rispetto al Ministero. Di qui ancora la facilità ai soprusi ed alle ingiustizie: il sindacato degli amministratori d'ordinario si esercita per mezzo delle stesse persone sindacabili; e quindi riesce vano.

Per evitare questi difetti la progettata Legge Comunale e Provinciale, richiesta dall'opinione pubblica, avrebbe dovuto esser presto discussa e sanzionata, escludendo dai Consigli comunali e provinciali, e dalle amministrazioni che ne dipendono tanto i Deputati che i Senatori; tanto più che oltre i mali di sovra accennati, si sarebbe per tal modo posto un freno a quelle tanto lamentate assenze de' rappresentanti della nazione dalle sedute parlamentari, e si sarebbe, anche in politica, attuata la gran legge economica della divisione del lavoro, salvando ad un tempo la garanzia del sindacato, non illusorio ma reale, delle varie funzioni, e gestioni pubbliche.

E vi era ancora un'altra ragione per invocare queste riforme: la circoscrizione delle Provincie era stata fatta a caso, o come si disse, *col compasso*, e vi si eran sollevati contro reclami da tutte parti del Regno, massime di là, dove fu spenta l'antica autonomia. Ora la circoscrizione provinciale e comunale è base alla circoscrizione politica, e perchè fissa il do-

micilio politico degli elettori, e perchè ne informa la distribuzione dei collegi elettorali.

La necessità d'una nuova circoscrizione elettorale fu così sentita, che nella riforma della legge elettorale sollevò le più acri censure, tanto che il Governo dovè ritirare il primo progetto, e non potè neppure il secondo presentare alla discussione della Camera. Di modo che, pure approvata la legge, così come l'approvò la Camera de' Deputati, essa sarà incompleta, e di più non apporterà quei buoni frutti che se ne aspettavano; giacchè non varrà a togliere di mezzo gl'inconvenienti lamentati, i quali nascono appunto e dall'accentramento politico-amministrativo, e dalla malfatta ripartizione delle nostre Provincie.

Stava adunque in questo il primo bisogno e il giusto titolo della riforma elettorale; il secondo, e non meno grave, n'era una conseguenza necessaria. Posta tutta quella influenza interessata o no de' Deputati, come non dovevano essi brigar nelle elezioni, e più i loro elettori cointeressati? Qui sta l'origine prima de' brogli di qualunque nome e di qualunque forma: i quali, a cominciar dalla composizione delle liste elettorali, giù giù s'estendevano fino alla proclamazione degli squittinii. Non discorro di questi brogli omai a tutti noti, e per proteste fatte per la stampa, e alla Camera, e per progetti di legge proposti per estirparli, se non in tutto, in parte: certo è che il voto politico non era più, come dovea essere, espressione sincera nè delle opinioni d'un collegio, nè delle opinioni individuali degli elettori: era d'ordinario il risultato d'un'ingiustizia e della corruzione.

Quando adunque si dice che la riforma elettorale non era necessaria, nè voluta dalla nazione; si dice una verità parziale: come non si afferma intera la verità sostenendo il contrario.

Quello che si può affermare recisamente di vero è questo, che col progetto di legge approvato dalla Camera de' Deputati, i mali di cui è fatto cenno, non verranno a cessare se non in minima parte, e tanto da non potersene ripromettere la salute delle nostre istituzioni.

Perocchè se è vero che il progetto di legge quasi tutti quei brogli, tassativamente enumerando, colpisce di pene severe; non è men vero che per quella clientela, di cui ho tenuto parola, tra eletti ed elettori, è facile deluder la legge sempre quando l'interesse reciproco ne acumini per necessità la mente a studiar modi di sottrarsi alla pena; ossia fino a tanto che i Deputati siedano amministratori de' loro elettori, o de' privati instituti del collegio, o delle Provincie. E quantunque, ciò che non è probabile, questi brogli cessassero, starebbe sempre quel difetto di sindacato, di cui ho discorso, che è anticostituzionale, e fomite di compromessi e di vili concessioni.

Ancora sarebbe stato desiderabile che nel progetto di riforma si fossero davvero tenute in conto *tutte le forze vive del paese*, si fosse cioè egualmente ripartito fra le varie classi sociali il riconoscimento del diritto al suffraggio.

Dire che il *censo sia un anacronismo*, sostenere che la intelligenza deve avere il sopravvento sulla proprietà, massime quando questa intelligenza istruita è quella che possiede la coltura della seconda elementare, o giù di lì, avuta nell'infanzia, e, se non perduta, di molto diminuita ai ventun anni d'età; è asserzione poco seria, e che di molto abbassa la coltura della nostra cittadinanza, che qualunque legge, e più quella d'ordine politico, dovrebbe rilevare e promuovere alta.

È vero che, chi non sa scrivere, sotto l'impero d'una legge che sancisce il voto segreto, non può essere ammesso all'urna: ma è vero altresì che, chi sa scrivere, non sempre ha degli uomini e degli interessi nazionali, su cui il suo voto porta giudizio, un criterio esatto. Questo criterio può invece facilmente presumersi in chi vive del proprio lavoro, e con esso s'è acquistata qualche proprietà, e qualche pratica d'affari.

In questa materia noi non avremmo dovuto procedere a salti, ma gradatamente: conservando per quanto fosse possibile i criterii della legge che voleva riformarsi.

Essa poneva due condizioni all'elettorato: l'istruzione ed il censo: l'istruzione era certo troppo alta: il censo non così.

Poichè si voleva abbassare il criterio dell'attitudine al voto per la coltura; si doveva abbassarlo anche per ciò che si pertiene al censo, di modo che vi fosse un certo equilibrio, una certa analogia od equità, che al giusto non nuoce (1).

Col progetto invece si diede la preminenza all'alfabeto, e per di più si asserirono alcune teorie intorno al censo, che se stan bene in bocca a socialisti, disdicono ad uomini di Stato.

Il censo si disse un *anacronismo*, un'eredità del *feudalismo;* e si disse tale il censo rilevato da lire 40 d'imposta governativa e provinciale, che col nostro sistema tributario, se le denunzie fossero bene esatte, pagherebbe qualunque professionista che percepisse poco più di tre lire al giorno di salario! Dire anacronismo il censo è dire *anacronismo* il diritto di proprietà e del lavoro, dai quali il risparmio e la rendita, o fondiaria o mobile, diviene. È forse, è adunque un privilegio il lavoro?

Se si voleva tener conto anche della minima coltura, anzi della sola arte meccanica del leggere e scrivere, dovea aversi riguardo alla minima proprietà: se voleva farsi del diritto politico un guiderdone per chi combattè le patrie battaglie, non dovea dimenticarsi che gli agricoltori ed abitanti della campagna sono in Italia più che la metà dell'intera popolazione, e quindi che la così detta *imposta del sangue* è da loro pagata più che dagli artigiani delle città. Se si voleva aver riguardo alle imposte indirette bisognava riflettere che i circa 600,000,000 di esse, devono essere distribuiti tra proprietari e nullatenenti, e tra questi sono in maggior numero quelli della campagna (2). Se non si vuole adunque sanzionare una ingiustizia, bisogna tener conto di tutti questi interessi, di tutte queste forze vive della nazione, e poichè si è in tempo, riformare quel progetto di legge.

(1) Anzi per Aristotele il giusto è alcunchè d' analogo: Ἐστί τὸ δίκαιον ἀνάλογόν τι (*Etica*, v, c. IV e V).

(2) Vedi per questi dati gli allegati alla relazione dell'on. Zanardelli.

Per quel che si pertiene al presente scritto, basta aver accennate queste considerazioni, sulle quali è ad augurarsi ritornino dopo le discussioni del Senato, più scevre da pregiudizi, le menti dei nostri uomini politici. Non è certo per il maggiore o minor numero degli elettori, che derivino elezioni migliori, e siano gli eletti più liberali: ma sì per la educazione degli elettori al viver libero, la quale non si forma se non con savie leggi inspirate non all'andazzo di opinioni veracemente o falsamente preponderanti, e variabili certo sempre col tempo; ma alle norme immutabili della giustizia, salvaguardia di ogni libertà.

§ 2.

L'allargamento del suffragio politico ha eziandio risuscitate due questioni: una strettamente affine, l'altra collegantevisi per via indiretta: egualmente gravi entrambi: vo' dire, del suffragio universale, e della votazione per scrutinio di lista.

Anche qui mi terrò ne' limiti del presente lavoro, riducendo e coordinando le mie osservazioni, che risolvendo le questioni, rispondano allo scopo prefissomi.

Due teorie stanno a fondamento del suffragio universale: una scientifica, e fino a un certo punto moderna, quella che piglia nome e norme dalla filosofia positiva, e dalle dottrine dell'evoluzione sociologica; l'altra, in quanto ai principii storici più antica — siccome fondata sulla lotta per l'eguaglianza, di cui già discorse nella sua *Politica* Aristotele (1), — ma quasi contemporanea per essere interpretata, secondo me senza ragione plausibile, retaggio della rivoluzione francese, e che è inspirata al principio, che è un *non senso*, della sovranità po-

(1) Aristotele. *Politica*, libro III, c. 5; lib. V, c. 1; e lib. VI. Vedi anche *etica* lib. V, c. 3. — Di questo ho discorso in un mio opuscolo: *Sulla estensione del diritto elettorale politico*. Torino, 1878, pag. 5-8.

polare. Quanto a questa valgono le osservazioni di Cesare Balbo, a cui deve consentire ogni animale ragionevole. *Sovranità* indica *superiorità:* se tutto il popolo avesse sovranità, tutto il popolo avrebbe superiorità: ma su di chi? Sarebbe una sovranità *senza soggetto;* ossia un nome vano, quello appunto che è di fatto anche in teoria (1); poichè non si può essere ad un tempo sovrani e sudditi. Dire, partendo da questa teoria — la quale ha nessuna base — che il diritto politico, è al pari de' civili, innato, è affermare un principio di limitazione; giacchè non v'è diritto civile che non sia, e non possa essere limitato.

La teoria scientifica invece, a prima giunta pare avere qualche fondamento di vero: ma, per bocca di quegli stessi, che se ne fanno i difensori e gli apostoli, è posta in continue contraddizioni (2). L'evoluzione vorrebbe, che il suffragio universale fosse concesso, quando lo Stato restringesse le sue funzioni alla pura amministrazione: d'altra parte si ammette, che il suffragio universale, potrà di per sè affrettare quella trasformazione radicale dello Stato: ov'è la logica, dato pure che le premesse fossero vere; mentre sono solamente enunciate, ma non dimostrate, e nemmeno discusse?

Già contro le teorie positiviste, ed evoluzioniste si è sollevata potente reazione: fatto è che nessun uomo che abbia sano intelletto vorrà credere, senza discutere, a teoriche, che riescon all'ammissione di un immanente e progressivo fata-

(1) Vedi C. Balbo. — *Monarchia rappresentativa*, libro II, capo I. — Firenze, Le Monnier, 1857. — A pagina 185, si legge: « Chi ... fa risiedere la sovranità non nel potere supremo della nazione, ma nella nazione stessa, produce un'antinomia, una proposizione antilogica e pericolosa: antilogica, perchè il tutto non può essere supremo di se stesso; la parola sovranità, non meno che quella di supremazia è comparativa, suppone, implica due termini: è antilogica se si applichi ad un solo ... ecc.

(2) Veggasi, fra i più recenti, il libro del Cantalupi: *Il suffragio universale e la filosofia sociologica.* Torino, Casanova, ed. 1881.

lismo; senza rinnegare a quel ben dell'intelletto, che lo distingue dagli animali irragionevoli, anzi senza rinnegare ai fatti stessi, da' quali quelle teorie paiono ricavare i loro assiomi. Se la scienza sociologica positivista ed evoluzionista, o di qualunque altro nome, ci potesse discoprire imprescindibilmente le leggi del futuro, non varrebbe certo il nostro almanaccare, e converrebbe confessare con Dante:

Che vale nelle fata dar di cozzo?

L'esagerazione di certi principii, anco scientifici, appunto perchè esagerazione, sono falsa interpretazione di fatti, e falsa deduzione de' principii stessi e conducono, per quanto la via ne appaia magnificamente lastricata, all'errore. È meglio per scienziati, e per non scienziati, intorno all'avvenire non far prognostici: studiare assai il presente, e non perdere di vista il passato: e sopratutto nelle illazioni non lasciarsi affascinare da quel sofisma, che i dialettici han circoscritto in questi termini: *post hoc, ergo propter hoc; non sine hoc, ergo propter hoc;* a cui in massima parte si riducono le famose illazioni dei positivisti, e degli evoluzionisti, quando non sono che puramente cervellotiche.

Ma qui non devo io occuparmi di quanto è teorico; ma di ciò che si è pratico, anzi dei puri fatti.

E così parve a taluni poco intelligibile come il suffragio universale, quando se ne discusse alla Camera dei Deputati, fosse sostenuto, e da quelli che vi rappresentano le idee radicali, e da altri che vi han nome di moderati, e di indipendenti dagli antichi partiti.

De' radicali qui non parlo: avendo già manifestato qual'è l'opinione ed i principii da cui muovono le loro teoriche. Invece è da scagionare i moderati e gl'indipendenti — o come tali considerati dai nostri partiti politici — i quali vollero patrocinare quella causa sostenuta per caso contemporaneamente, sebbene per diverso criterio, dai radicali di professione.

E già a scagionarneli basterebbero le osservazioni premesse.

I moderati e gli altri indipendenti, detti del *centro*, argomentavano, che poichè il progetto di riforma quale approvava il Ministero, cui la maggioranza de' Deputati ad esso ossequienti era proclive, costituiva un'ingiustizia, ossia un privilegio di certe classi in danno di certe altre, era assai meglio (secondo le premesse del Ministero che il voto al suffragio fosse inerente alla natura di tutti i cittadini) a tutti fosse accordato senza limitazione.

Queste proposte parvero dettate per secondi fini e quasi per disperazione, e nell'intendimento di creare degli ostacoli al Ministero per parte dei suoi aderenti. Noi qui non possiamo giudicare delle intenzioni, ma del diritto, e dell'opportunità politica: l'uno e l'altra consigliano e persuadono la ragionevolezza di quella proposta: perocchè meglio è che prevalga un diritto, vero, o creduto vero popolarmente, ma generale, e per cui ad alcuno non viene ingiuria; che riconoscere un principio, onde venga fuori un diritto monco e particolare, che analizzato bene, è generalmente tenuto per vero privilegio.

Basti per il nostro scopo avere rilevata tanta ingiustizia.

Quanto alla votazione per *scrutinio di lista*, e alla circoscrizione de' collegi non furono meno acri le divergenze. I fautori argomentavano doversi i brogli alla clientela possibile a costituirsi ne' collegi attuali, massime per il numero esiguo degli inscritti nelle liste elettorali, tra eletti ed elettori; questi brogli dover scomparire del tutto, o almeno ridursi a minimi termini, quando le circoscrizioni fossero più estese.

Per me ho già accennato l'origine prima, se non l'unica, certo la principale e più importante, onde i brogli elettorali derivano. Certo è, secondo le cose allora discusse, che anche ampliandosi il collegio, quei difetti non mutano, nè diminuiscono sensibilmente, se non ne siano estirpate le cagioni, coll'introdurre quelle riforme d'ordine amministrativo da me dianzi patrocinate, e dimostrate necessarie al buon ordinamento del sistema costituzionale.

Perocchè non si avrà altrimenti la clientela di un solo, ma

di tre o quattro deputati, clientela assai più importante quanto più è esteso il collegio, e che tutt' al più modificherà le condizioni anormali presenti in queste altre: che invece di essere i Deputati patrocinatori di privilegi (che così bisogna chiamare i provvedimenti d'interesse particolare), in favore di un capoluogo, saranno i patrocinatori d'interessi di una intera Provincia: *vis unita fortior!*

Dire che col sistema dei collegi uninominali, le elezioni non procedano da grandi elettori e da comitati elettorali, e che gli elettori conoscono il candidato *intus et in cute;* per me ha poco valore: poichè la cosa non sta così come viene asserita, e pur troppo gli elettori son condotti all'urna, anche ove manchino le corruzioni, da parecchi mestatori, e il loro voto è inspirato da voti più o meno conscientemente emessi da circoli e comitati elettorali. Questo che avviene per le elezioni dei collegi uninominali, varrebbe per quelli plurinominali: nè certo con maggiore intensità e sollecitudine; per modo che non sarebbero questi gl'inconvenienti che si dovrebbero affacciare per far contro ai fautori dello scrutinio di lista.

Per me è falso che l'allargamento del suffragio consigli tale sistema: ma è falso altresì, che esso produca maggiori, e più gravi brogli e difetti, di quelli che finora si sono lamentati. Certo è che se ne potrebbe tentare la prova senza pericolo di danno, purchè ogni circolo elettorale non comprendesse oltre i cinque o sette Deputati, e si adottasse il sistema del voto limitato. Ma è certo altresì, che, perchè la riforma producesse buoni effetti, dovrebb' esser preceduta dall'altra, di cui ho discorso, per la quale si venisse a togliere ai Deputati ogni ingerenza diretta od indiretta nelle amministrazioni pubbliche locali del collegio d'onde escono.

Del resto, posto pure che si attuasse fra noi tale riforma, essa non avrebbe conseguenze funeste indefinite: poichè se non si può recedere, come la storia ci prova, da leggi che allargano il suffragio politico, introducendone altre che lo restringono; si può, come si potè sempre, senza pericolo trasformare collegi collettivi in uninominali e viceversa.

Se con la riforma elettorale in ordine all' allargamento del suffragio, e alla circoscrizione de' collegi non s'intacca alcun articolo del nostro Statuto, quantunque si possa suscitare, come taluni avvisano, un tale nuovo predominio di idée democratiche, da richiederne, in un tempo più o meno prossimo, una revisione: vi si connettono, o almeno vi si vollero connettere altre proposte, che veramente e direttamente farebbero contro a' principii della nostra costituzione.

Fra le quali è una questa: che ai Deputati debba essere concessa congrua indennità, di che godono pressochè tutti i Deputati di nazioni governate da forme rappresentative.

A prima giunta la proposta è ragionevole, anche, per quanto riguarda alle norme dello stretto diritto: i rappresentanti della nazione compiono ad un alto ufficio nazionale, per il quale sono costretti trasandare, almeno quando vi compiono veramente, i proprii interessi: ragion vuole, che ne siano in qualche modo compensati.

Se non che, astraendo dai principii, la massima (pure credute le ragioni de' fautori delle proposte scevre da secondi fini), per cui si vorrebbe accordata l'indennità, non regge alla critica. Perocchè, pure ammessa un'indennità di lire 50 per seduta, o di lire 30 giornalmente, che stando a consuetudini d'altri paesi, e alle proposte presso noi fatte, pare opportuna, è un fatto, che chiunque attenda con vero interesse o alla economia del proprio patrimonio, o ad una professione bene avviata, non lascierà d'occuparsi de' proprii affari per quella indennità; e se si tratti di tale, che non abbia dal suo mestiere o dalla sua professione tanto, quanto gli deriverebbe da quella specie di stipendio, egli considererebbe l'ufficio pubblico come sorgente di maggior guadagno, e per ciò stesso brigherebbe per tenervisi al possesso; certo che, a parte le brighe, in questo caso la necessità apporterebbe in lui animo non indipendente.

D'altra parte, quantunque siasi anche in iscritti asserito, non è vero, che tale riforma schiuderebbe pure ad operai o nullatenenti le porte della nostra Camera dei Deputati: poichè

nè essi ambiscono d'entrarvi, nè gli elettori sarebbero disposti di mandarveli. Ma ove pure, qua e là questo avvenisse, essi vi verrebbero non preparati all'alto ufficio, e la loro opera sarebbe presso che nulla.

Bisogna dire la verità senza reticenza e senza adulazione: la sovranità non potè e non potrà mai essere accresciuta, od aiutata nel suo esercizio, se non da persone competenti: fra cui certo non possono essere nè quelli che lavorano per vivere, la cui attività interamente assorbisce tutto il loro tempo; nè quelli che non abbiano coltura sufficiente a provvedere e prevedere gi ordinamenti necessarii ed opportuni a ben condurre lo Stato. Malgrado le teorie evoluzioniste, i fautori di esse affermano che l'indirizzo delle cose pubbliche dev'essere lasciato, com'è sempre di fatto preso, agli uomini di superiore cultura: gli stessi radicali più colti — anche nelle associazioni e nei comizi loro — col fatto mostrano poca fede nel senno degli adepti, poichè sempre essi stessi, e per sè se ne confermano e stabiliscono capi e non promovono nè fanno accettare se non le proposizioni da essi preventivamente immaginate, e proclamate senza discussione plausibili e vere.

Del resto, almeno per quanto se ne scrisse, pare ripugni questa riforma in Italia; dove, se si introducesse speciale legge per assegnare sul pubblico erario una indennità ai Deputati, o un vero stipendio, sarebbe male accetta, e la si considererebbe come idonea ad accrescere, anzi che ad arrestare quei difetti già lamentati o a toglierli del tutto; difetti che dobbiamo riconoscere aver radici, e nel nostro sistema di soverchio accentramento e nella confusione dei poteri (1).

(1) Dovrei anche parlare dell'altra novità desiderata da taluni, per cui si dichiarerebbero eleggibili i maggiori dei 25 anni: basterà osservare che prima dei 30 anni difficilmente un giovine o per scienza o per industria o per tradizioni di famiglia eccelle così, che possa meritare l'onore dai concittadini di deferirglisi il mandato di rappresentarli al Parlamento. Le eccezioni confermano la regola: nè per una eccezione bisogna innovare un articolo di Statuto, che è legge di carattere generale.

II.

Riforma del Senato.

§ 1.

L'organismo dei Governi costituzionali è così delicato, che facilmente si guasta, o s'arresta, o funziona male, quando in questo o quell'altro congegno, in uno od in altro de' grandi poteri, membri del tutto, — corpo fisiologico, più che meccanico, — accade qualche mutamento per troppo o per manco di vigore.

A uscir di metafora, il Re, coi Ministri, il Senato e la Camera de' Deputati, cospirano ad uno stesso fine secondo certe funzioni e prerogative, fissate nello Statuto: e il congegno e l'organismo consiste in questo, che nessuno de' grandi poteri sovrasti agli altri, ma regni fra essi continua armonia, e sia lor forza motrice, e regolatrice la libertà, sustrato e anima delle moderne costituzioni. Quando per il soperchiar dell'uno gli altri organi sono impediti di liberamente agire nella cerchia delle proprie attribuzioni; evidentemente la loro azione od è d'impaccio, od è quasi nulla: e perciò, a seconda del potere che soperchia, si cade o nell'assolutismo di un solo, o dei pochi, o della moltitudine, che necessariamente e corrompe e finisce per spegnere gli ordini costituzionali e la libertà.

Di queste trasformazioni della libertà in assolutismo, e di tutte e tre le specie, ci diede prova la Francia, che creò quindi e distrusse tante costituzioni: ed è storia omai notissima, la quale, quantunque ripetuta, e più volte rammentata, non pare ci ammaestri abbastanza.

Anche fra noi abbiamo esempi bastevoli: delle costituzioni

del 1848 ne resse una sola, la piemontese: — caddero quelle di Sicilia, Napoli, Romagna e Toscana, e tutte, per una medesima cagione, per la preponderanza del Sovrano sopra gli altri poteri, Senato e Camera; a cui o fu limitata l'azione, o, se lasciata libera in apparenza, in realtà la si rese nulla, annullandone gli effetti.

Così, a mo' d'esempio, secondo la costituzione romana, era limitata la materia che potea esser posta in discussione nel Parlamento: a discussione finita le deliberazioni prese restavano senza effetto, giacchè il Papa non dava sanzione ad alcuna legge dalle Camere approvata.

Ora certo, per quanto riguarda il nostro paese, non v'è pericolo che avvenga soperchieria o sopruso per parte del Sovrano: ma anche noi, come la Francia, e fino ad un certo punto l'Inghilterra, ci avviamo a riconoscere una straordinaria preponderanza della Camera dei Deputati per effetto e quasi contraccolpo della preponderanza e del predominio delle idee democratiche.

Quello che avvenne già sotto Governi non retti a forma rappresentativa — almeno non tale, quale modernamente si intende — e nell'antichità, e nel medio-evo, si rinnova ai dì nostri, e in modo più funesto per la libertà; giacchè in antico non si aveva della libertà nè un adeguato concetto, nè una determinata misura, e il sistema di Governo era più imposto, che accettato, o per libera discussione persuaso.

Eppure anche nell'antichità la prevalenza della democrazia indusse riforme negli ordini dello Stato: così in Atene, che in Roma.

Ai dì nostri la mutazione portò turbamenti più gravi, tanto che fu questione, per tacere d'altre nazioni, in Francia, in Inghilterra e fra noi, se per la ognora crescente e soverchiante potenza della Camera dei Deputati, l'altra, detta Alta, e di fatto venuta in basso, dovesse, o volente o repugnante, cedere, e cedendo, non fosse superflua e dovesse abolirsi.

Sempre che insorse ragione plausibile o pretesto di contesa la grave questione si ridestò e con maggior vigore: e più

quando, consentendo alla influenza delle idee democratiche, si studiarono od attuarono leggi di riforma elettorale.

E così, per ridurre il discorso ai nostri giorni, in Inghilterra dopo la riforma del 1832 e 1867 si è fatta più viva la lotta tra la Camera dei Lordi e quella dei Comuni: così in Francia, si è procurato di ridurre democratico il Senato, rendendolo elettivo in massima parte per voto popolare; e già si pensa a volerlo altrimenti ricostituire, parendo soverchia l'influenza dei comuni rurali, e poca e quasi nulla la dipendenza dei Senatori, perchè indocili all'arbitrio del potere esecutivo (1).

In Italia veramente non c'è stato scrittore di qualche levatura, che abbia sostenuto inutile all' organismo costituzionale il Senato: ma ci sono stati e ci sono tuttavia molti i quali ne han propugnata la riforma e fra questi uomini politici, così di destra, o moderati, che di sinistra, o progressisti o radicali; i quali specialmente alzano la voce a sostenere le loro proposte ora che si discute la riforma, che deve allargare il suffragio politico, per cui si spera maggior prevalenza nella Camera dei Deputati dell'elemento democratico.

Quantunque debba io qui discorrere solo di riforme, credo necessario brevemente far parola di quell'altra opinione sostenuta, se non in Italia, fuori, e che pure da noi potrebbe quando che sia affacciarsi, della inutilità d'una seconda Camera in un Governo costituzionale.

In qualunque modo sia costituito, non temo di affermare, che il Senato è un corpo aristocratico, ossia, secondo l'antico significato della parola, de' più potenti e valorosi, non materialmente, ma moralmente; sia che la loro potenza, o meglio influenza, derivi da tradizione di famiglia, e quindi da clientele domestiche, sia da rinomanza per uffici pubblici, o clien-

(1) Per quanto riguarda l'Inghilterra vedi BRUNIALTI, *Costituzione Inglese*, opera citata, pag. 228 e seguenti.

Per quanto è della riforma in Francia: PALMA, opera citata, Vol. II, Capo V, e il suo articolo nella *Nuova Antologia*, aprile 1875, *Le nuove leggi costituzionali della Francia.*

tela pubblica, sia per elevatezza ed autorità d' opere dell' ingegno, o per ricchezza, ossia influenza e clientela privata ad un tempo e pubblica.

I rappresentanti di queste varie specie d'aristocrazia furono in passato e sono in presente, nè vi ha principii d' uguaglianza desiderati, o ideati, o sanciti in legge, che possano levarli via; perocchè, tranne quelli della aristocrazia per nascita, che è possibile spegnerli con una strage a guisa della rivoluzione francese, salvo a ricostituirsi col tempo; tutti gli altri non si possono neppure colla forza annientare: perocchè per la dissomiglianza degl' ingegni e delle attività ne' vari cittadini, tali aristocrazie sono connaturali e indistruttibili. Nella antichità, che i rappresentanti di queste varie aristocrazie avessero parte nel governo della cosa pubblica era un fatto derivato in origine dalla conquista, e poi dalla distinzione delle classi: nel medio evo, per gli ordinamenti feudali; ai tempi nostri non tanto, come pare si ritenga (1), per tradizione storica, quanto per necessità stessa del Governo rappresentativo.

E non già, come pare a molti, anche valentissimi e dotti cultori del diritto pubblico, perchè collocando questi ottimati in Senato, essi sono destinati ad infrenare ora le esorbitanze della Corona, ora quelle de' Deputati; ma sì, perchè tenendoli il popolo per dappiù o per timore della loro potenza, o per invidia, o per disprezzo, che nasce specialmente dalle teorie, e da quello quasi direi instinto, della perfetta e più irrazionale ed impossibile eguaglianza, difficilmente se li elegge a suoi rappresentanti. E ancora deve riconoscersi, che spesso tra il resto del popolo e quei per qualunque qualità potenti, v'è contrasto, se non aperta collisione d'interessi.

Senza dubbio ammetto, perchè le storie me l'apprendono, che la prima potenza e supremazia per tradizione di famiglia, per ricchezza e per coltura sia stata dovuta in principio alla

(1) Ugo. *Il Senato nel Governo costituzionale.* Torino, 1881, pag. 5 e seg.

forza brutale: e la parola aristocrazia nella sua etimologia me ne fa certo (1).

La forza aveva originata la conquista: la conquista di terre e di schiavi e loro prodotti, autorità e ricchezza: quindi anche supremazia di coltura: poichè gl'imbelli, i vinti, gli schiavi erano continuamente intenti alle opere manuali, nè aveano modo od agio per istruirsi, ed eran segregati dalle classi superiori.

Devo altresì ammettere che nel medio evo le condizioni non eran molto mutate; tranne che per coloro, anche del basso popolo, che si dedicassero al ministerio ecclesiastico, e godessero per la professione religiosa e per speciali immunità, di benigno riguardo. Nel feudalesimo, e più tardi sotto le grandi monarchie v'eran *tre stati:* ed anche nei Comuni vi eran l'*arti maggiori* e *minori;* il *maggiore* e *minor consiglio.*

Quindi se si deve riconoscere, perchè è un fatto, che e la Camera dei Lordi in Inghilterra, e i *maggiori Consigli* de' Comuni, e gli *Stati* o *Stamenti* del medio evo sono instituzioni la cui origine rimonta, non ostante i mutamenti operatisi nelle diverse loro attribuzioni, agli antichi Consigli, assemblee o Senati composti de' primi conquistatori, e, dicasi pure, prepotenti: è pure da confessare che a tanto intervallo di tempo non era più la sola forza che predominava, ma un'influenza meno brutale, e quasi per tutto riconosciuta, o sofferta, la quale si esplicava o doveva esplicarsi nell'amministrazione della cosa pubblica.

Questa influenza fu tanta che fino i sovrani ne paventarono: di qui l'alleanza del Re coi Comuni, la quale fece sorgere in Inghilterra il Governo rappresentativo, diè vita in Italia all' autonomia comunale e alle repubbliche, e per tutto, in Europa distrusse a poco a poco il feudalismo, e restrinse il preponderante dominio della Chiesa, e molti de' privilegi del

(1) Ap radice di χριστος, secondo la derivazione arianica, indica *forza, lavoro,* ma ancora *valore* ed *eccellenza.*

Papa, de' vescovi, e limitò le immunità concesse ad ecclesiastici, o corporazioni religiose.

Il popolo in quelle lotte apprese a vincere i pochi potenti e strapotenti, a riconoscere le proprie forze, e pretendere diritti e franchigie, riconoscendo essergli facile vincere il sovrano, come avea abbattuto gli altri signori. Il sovrano dovè spesso, o per amore, o per forza esaudire quelle domande; ma d'allora in poi ora favorì i baroni già suoi avversari, ora i Comuni, o meglio i rappresentanti di essi eletti dal popolo. È questa l'origine di quella prevalenza alternantesi delle Camere dei Lordi e di quelle de' Comuni in Inghilterra, all'una e all'altra delle quali ora cedè, ora soprastò il Sovrano.

Dove il feudalismo avea più attecchito e s'era mantenuto, il Sovrano a suo beneplacito ascoltava o respingeva i reclami di sudditi portati innanzi a lui dagli *Stati generali*, che prima due volte l'anno, poscia una sola volta, o a più lungo intervallo intimava di raccogliersi, finchè caddero in desuetudine.

La rivoluzione francese sconvolse gli antichi ordini, o meglio arrestò il disordine del dispotismo.

Le vicende e gli errori di quella rivoluzione sono a tutti noti: distrusse, ma non riedificò: fè perdere le antiche tradizioni, ma non stabilì i principii per altre nuove. Quando la dittatura militare pose fine al despotismo democratico, non si potè consolidare un governo liberale: nè, cessato quel despotismo, fu potente a introdurlo la reazione: la Francia tuttora si dibatte fra la democrazia, la dittatura, e la reazione di tutte specie e forme.

Però l'influenza della rivoluzione francese si fè sentire in tutta Europa: ad essa si devono i governi rappresentativi che dal 1812 in poi qua e là si costituirono; tra cui, i più liberali, quelli del Belgio e dell'Italia.

Non credo metter fuori un'opinione strana asserendo che la cagione principale per cui non fu possibile in Francia far buon uso della libertà si deve al difetto della primitiva costituzione, il qual difetto si perpetuò nelle altre successivamente imaginate od introdotte. Ivi, o è stato sempre dispotismo d'un

solo, o della moltitudine: distrutta nella rabbia della prima rivoluzione la nobiltà, si reputò pure spenta l'aristocrazia: quando si volle instituire un Senato, o ne venne fuori un Consiglio privato dell'imperatore, formato per la massima parte di suoi ufficiali, od una *Paria* di nome, male accetta e reazionaria che non potea reggere di fronte all'Assemblea de' Deputati.

Il vizio dell'odierno Senato francese ho già accennato: anche creato per suffragio universale, come dice il Palma a due o tre gradi, si è mostrato talvolta indipendente, massime proprio di questi giorni: ma del suo voto si è tenuto poco conto, e già se ne prepara la ricostituzione, quasi corpo reazionario incompatibile con la ultrapotenza dell'altra Assemblea.

Le idee democratiche a cui si aggiungono le non meno funeste socialistiche e comuniste, ora prevalgono in Francia: nè il Governo è così forte per dominarle: nè d'altra parte le idee si annientano per violenza. Finchè esse prevarranno, una buona costituzione veramente liberale vi sarà impossibile, perchè vi sarà impossibile l'impianto ed il mantenimento di un ben costituito Senato, che si afferma, in qualunque modo si formi, contrario all'eguaglianza, e dannoso od inutile.

L'eguaglianza perfetta, come è intesa dai *livellatori* democratici, ho già detto, in astratto ed in concreto essere assurda, perchè contraria alla stessa natura umana; perciò è anche assurdo, e contro i fatti negare un'aristocrazia di quelle varie sorta di cui ho fatto cenno, e che è conseguenza delle disuguaglianze naturali degli uomini: ed è un'ingiustizia bandirla dal potere e dalla pubblica amministrazione, e rifiutarle quella rappresentanza che è concessa alla democrazia, avendo egualmente legittimi interessi e diritti da far valere e proteggere.

Per queste considerazioni confermate e provate vere dalla storia, in ogni tempo, di tutti i popoli civili, l'istituzione di un Senato in un Governo rappresentativo ha ragione di giustizia, ed è richiesta da quelle libertà che le buone costituzioni proclamano e devono garantire.

Le altre ragioni riprodotte dal Freeman (1), dal Paley (2) a cui si uniscono i nostri migliori pubblicisti, e di cui si fecero forti i difensori del Senato in Francia, per me hanno secondaria importanza. Perocchè asserire che nei Governi rappresentativi, ove la Corona si trovi sola in contrasto con l'assemblea degli eletti dal popolo, v'è pericolo, se manchi un terzo potere moderatore, che si cada nel dispotismo d'un solo o de' molti con evidente rovina degli ordini costituzionali, è asserire un effetto senza causa, e per di più introdurre un argomento che può essere facilmente ritorto contro. Perchè, si può dimandare, in questa collisione il Senato sarà un organo moderatore, e se l'è, con qual diritto e con quale autorità? E se in luogo di frenare, rimorchiasse a sè qualcuno de' poteri contendenti, dove andrebbe l'equilibrio meccanico inventato?

E ancora altre obiezioni si possono validamente movere: se il Senato sarà ereditario, o di nomina regia, si potrà osservare che per l'origine della sua costituzione è inclinato a collegarsi per lo più con la Corona: se è elettivo, con l'assemblea popolare: se è misto, avrà entro sè germi di discordia, parte de' membri saranno favorevoli alla democrazia, onde escono, parte al Sovrano e alla aristocrazia.

Se non che cotesti difensori aggiungono, che oltre questo ufficio di moderar le esorbitanze della Camera de' Deputati, al Senato devesi pure riconoscere, per il maggior senno che vi è accolto e la maggiore prudenza, l'ufficio di revisione alle deliberazioni dell'altra Assemblea.

Anche qui c'è l'effetto e non la causa: per cui valgono le ragioni in senso contrario già addotte, alle quali potrebbero coordinarsi quest'altre.

Che per tale revisione si suscitano spesso de' dissidi tra l'una e l'altra Camera, e non potendo ambo e due rimanerne

(1) *Comparative politiks*, I, pag. 65, III, 661.
(2) *Political and moral philosophy*, II, pag. 213.

vittoriose, la vittoria porterà una *capitis diminutio* per l'una o per l'altra. Se è vero, come si sostiene con l'Hallam e con l'autorità de' nostri Macchiavelli e Balbo, che un'assemblea numerosa si lascia appassionar nelle discussioni e deliberazioni sue, e che due corpi deliberanti possono meno ingannarsi che un solo; è pure vero che se lo spirito che anima questi due corpi è differente, e talvolta contrario, è difficile ne venga fuori un accordo. Male poi s'è confutata l'opinione del Sièyès che « la legge è la volontà del popolo.» e che non potendo « avere il popolo sopra uno stesso oggetto due volontà differenti ad un tempo » è necessità ammettere che basta una sola assemblea a rappresentarlo. Perocchè il contraddire a questa asserzione distinguendo tra la legge fatta e la sua preparazione, secondo me non ha efficacia (1).

Per me al Sièyès e a tutti gli oppositori del Senato si può validamente rispondere che un'unica assemblea non ha mai effettivamente rappresentato il popolo, specialmente negli ordini rappresentativi; perchè ha nel suo seno accolto (o dovrebbe accogliere) i rappresentanti di una parte, della massima parte del popolo, ossia della democrazia. Che se vi han seggio molti aristocratici, ossia i più potenti ed influenti per nascita, ricchezza ed ingegno o coltura, questo avviene, almeno fra noi, perchè il moto rivoluzionario fu da loro favorito e ordinato, e quindi ebbero esperienza e pratica degli affari pubblici, da cui il *demos* è stato lontano. È prevedibile, e anzi è desiderabile che col tempo anche il *demos* s'istruisca della cosa pubblica, e, certo per naturale evoluzione delle idee democratiche, è possibile, ch'esso scelga in avvenire se non tutti, la massima parte de' suoi rappresentanti dal suo seno.

Ma anche come stanno presentemente le cose, è un fatto, che la massima parte degli aristocratici, specialmente i ricchi industriali e commercianti, gli uomini di lettere e scienze, gli alti funzionari si sono tenuti lontani dalle lotte politiche, nè la condizione della loro vita li porta a crearsi popolarità e

(1) Palma, op. cit., II, 245.

perder tempo in accattar suffragî. La democrazia li considera come privilegiati, ed indifferenti od incuriosi de' suoi interessi: e qua e là, come negli Stati Uniti ed in Francia, le è invisa. Ne avviene, ed è già avvenuto in America, ch'essi si ritraggono dagli affari politici e attendono ai privati: nè il sistema rappresentativo se ne avvantaggia, perchè cresce la prepotenza democratica e la licenza demagogica.

La Costituzione offre loro un seggio in Senato, ivi la loro vera rappresentanza: ivi moderano le esorbitanze della democrazia, salvaguardando i proprii diritti ed interessi, i quali non devono essere manomessi sotto un Governo liberale. Come meno appassionati e migliori e più pratici e più intelligenti degli affari, possono esercitare quel freno, di cui discorrono i difensori del Senato, egualmente indipendenti per la loro condizione dal Sovrano come dalla democrazia. Ma la loro moderazione, o revisione, prende forza dal diritto, per cui siedono fra i rappresentanti della Nazione: non per un artificiale meccanismo della Costituzione, o per necessità di contingenze politiche; ma per giustizia e per la libertà, diritto comune garantito a tutti i cittadini (1).

(1) Queste che parrebbero teorie trovate per necessità, si leggono nella *Politica* di Aristotele, d'onde furono riprodotte dal Montesquieu, (*Esprit des loix*, Amsterdam, M.DCC.LXXXVII, libro IX, capo 6°, pagine 286-287). Ecco le sue parole:

« Il y a toujours dans un état des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs: mais s'ils étoient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avoient qu'une voix comme les autres, la liberté commune seroit leur esclavage, et ils n'auroient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolution seroient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'état, ce qui arrivera, s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.

« Ainsi la puissance législative sera confiée et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés ».

§ 2.

Questa condizione di cose, per cui l'aristocrazia muta significato aggregandosi elementi, che originariamente le furono estranei, se deve riferirsi al trasmodare della democrazia, non fu nè una conseguenza della rivoluzione francese, i cui effetti durano tuttavia, nè un principio dovuto alle elocubrazioni dei sociologi.

Lo Schoemann, che primo con ordine e critica scientifica ci descrisse il diritto pubblico greco, ci mostrò con irrefutabili documenti come l'antica oligarchia dei nobili per nascita si estendesse ai potenti per ingegno, e per ricchezza mano a mano che la democrazia cadeva in basso collegandosi agli strati inferiori del popolo: quindi le varie classi o fazioni di oligarchi, gli *eupatridi*, i *pinguì*, gli *agiati*, gli *ottimi*, i *belli* e *buoni*, i *notabili* (1). « Tali appellazioni, osserva l'autore non furono infatti adoperate unicamente nelle oligarchie ad indicar famiglie privilegiate: usaronsi anche negli Stati democratici per distinguere certe fazioni e ad indicare, per ragioni facilmente spiegabili, *tutti coloro che mostravansi avversi al dominante principio di eguaglianza* » (2).

Intorno all' eguaglianza dapprima la democrazia ebbe un giusto concetto, riconoscendola, come nota Aristotele (3) « nel dare a ciascuno quello che gli spetta pei suoi meriti, e per la sua abilità ». Ma quando il popolo agitato dai demagoghi non sceglieva più agli uffici se non chi ne fomentasse le passioni allora ne venne quel potere che Polibio chiamò *oclocrazia*, ossia l'assolutismo delle moltitudini. Di qui le due democrazie:

(1) Εὐπατρίδαι, παχέες, εὔποροι, οἱ καλοί κἀγαθοί, γνώριμοι, *ecc*, v. *Antichità greche*, vol. I, pag. 156-157. Ed. Le Monnier, 1877.

(2) *Ibidem*, pag. 157-158.

(3) ARISTOTELE, *Politica*, v, I, 7.

« l'una, come osserva lo Schoemann, moderata e ragionevole; assoluta l'altra ed irragionevole: quella tende all'aristocrazia nel vero senso della parola, questa finisce in cacistocrazia (1): a questa, che prevalse per poco, ma furibonda, si doverono, le stragi di Corinto e di Argo, la cui ferocia è appena paragonabile a quella dei *septembriseurs* della rivoluzione francese.

Per noi basta aver accennato di passaggio a questo degradamento della democrazia, per intender le cose di sopra discorse, e quelle che rimangono a dirsi.

Quando la democrazia così trasmodi, tutto ciò che è al disopra d'una creduta e desiderata uguaglianza assoluta, è ingiustizia lasciar sussistere, non che i non così fattamente eguali debbano essere ammessi a partecipare agli onori, ed al Governo. Ciò che avvenne in Grecia, si rinnovò per tutto ove la democrazia ebbe passeggero trionfo: fra noi in Italia in Firenze, in Francia sotto la prima rivoluzione, e in Parigi ai tempi pur troppo recenti della Comune, nè quegli antichi odii vi sono in tutto spenti.

Per quel che fa al nostro argomento è da riconoscersi dovuto a quegli odii se in Francia non potè introdursi una *Paria* ereditaria, e se ebbe vita corta la vitalizia introdottavi, con speciali determinazioni quanto alle categorie, onde dovevano esser scelti i Pari, per la legge del 29 dicembre 1831 (2).

La *Paria* ereditaria per la democrazia avea un vizio, quello di costituire un ordine privilegiato nemico alle idee rivoluzionarie: per tutto quanto il popolo francese aveva un difetto

(1) Opera cit., pag. 217-218.

(2) Con la *Carta* del 4 giugno 1814, art. 27, il Re poteva nominare Pari a vita e per ereditarietà: questa sola fu conservata dall'Ordinanza del 9 agosto 1815, e di più sottoposta, con l'ordinanza del 28 agosto 1817, all'obbligo dell'instituzione di un apposito maggiorasco.

Con la legge del 29 dicembre 1831 la sola *Paria* ereditaria fu restituita; ma a limitare la prerogativa reale della nomina furono introdotte speciali categorie, onde i Pari in massima parte furon pubblici funzionari.

L'articolo di quella legge è quasi identico col 33° del nostro Statuto. *V. Appendice II.*

non meno grave, introduceva un'istituzione inglese, ripugnante all'amor proprio nazionale.

La *Paria* di nomina regia invece, e vitalizia, era una transazione tra le idee vecchie e le nuove: poichè in fin dei conti se si comprendevano nelle categorie anche elementi aristocratici, esse erano un freno per l'autorità regia; il Re infatti aveva ministri responsabili i quali potevano rifiutare la firma per i decreti di certe nomine, che ai democratici dispiacessero: i ministri eran d'altra parte come a dire il comitato esecutivo della maggioranza signora dell'assemblea eletta col suffragio popolare.

Queste considerazioni prevalsero, pare, anche fra noi, quando il Piemonte ebbe la Costituzione non molto dissimile dalla Carta francese del 30, ed un Senato foggiato sulla *Paria* riformata dalla legge del 1831.

« L'art. 33 del nostro Statuto, scrive il Bon-Compagni, è poco più che una seconda edizione emendata in qualche parte non molto sostanziale dell'articolo introdotto innanzi alla Camera francese nel 1831. Non esprime dunque una tradizione nazionale, e dalla storia che vi ho tracciata credo poter conchiudere che non rappresenta punto le grandi tradizioni della scienza costituzionale. *Dubito assai che esso esprima le opinioni genuine dei Ministri, i cui nomi furono apposti allo Statuto piemontese; tengo dunque per fermo che nell'anno 1848 sia successo presso noi, ciò che era succeduto in Francia nel 1831, e che i Ministri sostanzialmente favorevoli al Senato ereditario abbiano ceduto alla corrente delle idee democratiche* » (1).

Se si considera il delicato riserbo e la probità dell'insigne statista, la salda amicizia che lo legava a quei Ministri, e i rapporti di consuetudine e parentela che correvano fra lui e i Balbo, possiamo facilmente convertire il dubbio in certezza. Certo il Senato ereditario era vagheggiato, e validamente

(1) Bon-Compagni, *Diritto costituzionale*, vol. II, pag. 94.

sostenuto da Cesare Balbo (1), e si adattava benissimo al Piemonte, la cui aristocrazia abbracciava i più illustri e colti liberali del tempo, quelli a cui in gran parte è dovuto il nostro risorgimento. Ad ogni modo giova rammentare e tener per fermo che in Francia, e assai più in Piemonte, il Senato vitalizio di nomina regia è dovuto più al predominio delle idee democratiche, che non alle esigenze dell'aristocrazia: e che così, com'è costituito in forza delle categorie dell'articolo 33, non è un corpo aristocratico se non rispetto ad una cacistocrazia.

Perchè adunque scrittori non demagoghi, ma di opinioni veramente liberali ne propugnano la riforma?

Le accuse principali sono queste: 1° Il Senato, creazione del Re, o de' suoi Ministri, è dipendente dal potere esecutivo, e quindi la sua funzione non è libera per quel peccato d'origine: 2° Essendo il numero de' suoi membri illimitato non è neppure indipendente, perchè un Ministero poco scrupoloso, può alterarne con le così dette infornate la maggioranza, e mutarne così le opinioni, ed il consiglio: 3° Perchè se è riconosciuta la sovranità popolare, o se non si voglia la sovranità, il diritto del popolo all'elezione de' suoi rappresentanti, è assurdo mantenere un Corpo rivestito di tanta autorità, che dal suffragio dei cittadini non deriva, ma sì dall'arbitrio o del Re o de' suoi Ministri. Se si vuole che il Senato compia bene al suo ufficio, e sia sostenuto nei possibili dissidî con la Camera dei Deputati dalla volontà del popolo, si ricostituisca sotto altre forme: sia elettivo, e rinnovabile dopo certo tempo o totalmente o in parte.

V'è chi ha risposto, confutando assai bene queste accuse, e non solo fra i *laudatores temporis acti*, ma fra i giovani di fresco usciti dall'Università (2); quindi sarò molto breve.

(1) *Monarchia rappresentativa*, libro II, capo 3.

(2) Mi piace qui ricordare specialmente l'opera citata dall'avv. Ugo, testè edita dal Loescher, ricca di dati storici e di buone riflessioni. In qualche parte, nelle premesse e negli argomenti, mi scosto da lui, sebbene sia identica la conseguenza.

Dalle considerazioni storiche, e di diritto premesse, la risposta alle obbiezioni c'è facilissima.

La prerogativa regia sancita dall'art. 33 dello Statuto, che suona « il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato... » è coordinata alla disposizione dell'art. 67 per cui « I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro ».

In ordine alla nomina dei Senatori ne deriva adunque ciò che osservava nel giugno 1879 alla Camera dei Deputati l'on. Crispi, non certo sospetto di troppo amore al nostro Senato.

« La Camera vitalizia, se vuolsi, è, per modo indiretto, nostra creatura. Mi spiego: è il Re che nomina i senatori; ma i senatori sono nominati sulla proposta de' consiglieri della Corona, e siccome i consiglieri della Corona sono scelti dal Capo dello Stato dietro il voto della maggioranza della Camera, vedete bene che indirettamente la loro origine viene da noi ».

E *parole non vi appulcro.*

Le categorie poi sono un freno, ivi son compresi gli *ottimi* invisi certo ad una parte del popolo, agli amici dell'eguaglianza perfetta; ma che si acconciano bene ad un Governo democratico moderato e liberale, ed han diritto ad esser rappresentati e a prender parte agli affari pubblici, per i quali han maggiore attitudine e a cui portano animo esperto ed indipendente.

Fatto il Senato elettivo questi ottimi, o migliori, non sarebbero gli scelti, massime prevalendo, come pare ai dì nostri, quella tal sorta di democrazia, che inclina al livellamento degli ordini sociali per via del disordine, e non rifugge, come s'è detto, dalla violenza.

Ma si potrebbe opporre: queste categorie, anche fatto elettivo il Senato, si potranno in tutto o in parte conservare e introdurne anche di nuove, e così limitare, come si fece per il regio, il potere della democrazia e della demagogia.

Se non che la storia ci mostra contrastare coi fatti questa possibilità: perchè il freno imposto, se pure si riesce ad imporlo, sarà agevolmente rotto, irrompendo la fiumana demagogica: e perduta la tradizione di un istituto liberale non è così facile ripescarla. Ai dì nostri in Francia il Senato è già accusato d'esser reazionario e *rurale*, e si vaticina e se ne richiede un'altra ricostituzione. Eppure quel Senato non ha base aristocratica, e vien fuori in massima parte dal suffragio universale!

Già anche quelli che ne sono fra noi i fautori han notato, e non potevano tacerne, che il Senato elettivo, qualunque siano gli elettori, diviene una seconda edizione della Camera de' Deputati, della quale non ha, rispetto al popolo, autorità maggiore; giacchè, checchè si innovi, il popolo riconoscerà, per lunga tradizione, a suoi diretti rappresentanti quelli che in essa siedono.

Se poi dalla teoria si discende alla pratica, le difficoltà aumentano, e s'accrescono gli argomenti contro il Senato elettivo.

Secondo il Palma ed il Vidari (1), che ne sostennero vivamente le proposte, il Senato da soppiantarsi in luogo dell'attuale sarebbe composto di membri rinnovabili ad intervallo di sei o nove anni ed eletto dai consiglieri provinciali, i quali potrebbero dar così seggio in quell'alto Consesso ai più illustri e reputati cittadini della provincia.

Innanzi tutto questo progetto deve rifiutarsi, perchè da noi, come altrove ho avvertito, le provincie sono ripartite col *compasso* e hanno assai poca autonomia (2). Di poi è a notare che gli uomini illustri e degni di sedere in Senato non sono egualmente ripartiti, nè si possono, fra le provincie, sia che restino circoscritte come ora, sia che se ne definiscano meglio i confini. Onde può e deve avvenire che s' introdu-

(1) PALMA, op. cit., vol. II, pag. 273-277.
(2) Vedi più innanzi, pag. 46.

cano differenze riguardevoli nel numero dei senatori consentito a ciascuna provincia, e questo origini dissidi e forse odii, assai facilmente eccitabili in uno Stato di fresco tolto all'oppressione di despoti stranieri e che appena da undici anni si trova tutto costituito ad unità di Governo.

L'elezione fatta per mezzo de' Consigli Provinciali, riaccenderebbe le brighe, favorirebbe i brogli politici: creerebbe dissensioni, e susciterebbe gare non sempre lecite, nè belle, nel cuore stesso di quei Consigli, dalla cui armonia non indarno e in gran parte si spera la buona amministrazione degl'interessi locali.

Finalmente, o gli elettori de' Consigli Provinciali saranno gli stessi, ch'eleggono i Deputati; e allora i Senatori siederanno in Senato in forza d'una elezione a due gradi, rappresentanti però d'una stessa condotta ed opinione politica; o sono altri, diversi per maggiore o minore autorità, per più o meno largo sistema elettorale, e allora verrà a crearsi una perniciosa classe di cittadini considerati a giusta ragione quali privilegiati, da cui non potrà uscire un Corpo, quale si mirerebbe a instituire, grandemente autorevole, non per una parte sola, ma per tutto quanto il popolo.

Si afferma che anche di presente la politica è penetrata non pure ne' Consigli Provinciali, ma ne' Comunali: ed è vero: e altrove ho proposto un rimedio se non a scacciarnela affatto, ad attenuarne la mala influenza (1). Ma appunto questo vizio lamentato non deve accrescersi con un' innovazione, che avrebbe lo scopo di non più sradicarlo.

Rifiutata così la proposta riforma: rispondo ancora poche parole agli altri appunti, per ovviare ai quali basterà la legge che io qui propongo.

Che i Senatori eletti a vita per proposta de' Ministri, e decreto del Re, perdano, per gratitudine verso coloro cui devono la nomina, la loro indipendenza di consiglio e di voto

(1) V. nnanzi pag. 45 e seg.

è asserire, per l'Italia almeno, un'esagerazione, per non dire addirittura cosa non vera. Dal 1876 al 1879 il Ministero di sinistra promosse la nomina di 59 Senatori, che poteano rappresentare la maggioranza de' soliti presenti alle votazioni in quell' assemblea: e quelle nomine non bastarono nè per il progetto Mancini « sugli abusi de' Ministri del Culto, nè per per la legge dell'abolizione del Macinato », a cui si sa che il Senato fu prima avverso.

Si che il Pierantoni il 28 giugno del 1879 doleasi alla Camera che i Senatori neo-eletti dalla Sinistra avessero mutato avviso. Anche il Pinelli nel 1851 diceva: « Badate bene: se voi nominate 100 che abbiano l' opinione che al Senato non compete il diritto (di emendamento), 99 su 100, quando saranno nominati Senatori, studieranno meglio la questione, e finiranno per persuadersi che il Senato ha il diritto ».

Fatto è che il Ministero di Sinistra dal 1879 in qua ne nominò un altra cinquantina, e non pare che le infornate debbano cessare, di fronte al progetto di riforma elettorale, che suscita tante controversie; e si può sperare che neppurre quelle nomine saranno sufficienti per conseguire la desiderata vittoria.

I Senatori in fin de' conti, appunto perchè nominati a vita, nulla più han da temere o da sperare dal Ministero: continuando poi a convivere in quelle aule, dove si respira una atmosfera tranquilla, e dove le passioni cedono alla ragione, mutano spesso le loro idee. Si aggiunga altresì che i Ministeri soggiaciono alle esigenze della maggioranza, e, per le crisi, da noi troppo frequenti, hanno un'autorità ed un' influenza così passeggera, come il loro governo: anche a ciò è da attribuirsi qualche defezione di Senatori, loro creature.

È certo un fatto che il nostro Senato non fu mai meno liberale della Camera de' Deputati; rispetto alla quale spesso mostrò più energia ed indipendenza (1).

(1) L'Ugo nell'opera citata registra parecchi voti del Senato, tratti dagli Atti del Parlamento: per brevità rimando i lettori a quell'opera.

Quanto alle infornate, esse sono imputabili al Ministero, e al poco zelo dell'una e dell'altra Camera; ma non certo allo spirito del nostro Statuto. Se nel Senato e nella Camera de' Deputati si fossero fatte interpellanze vive contro l'abuso introdotto, e si fossero provocati de' voti formali di censura, le infornate non sarebbero state più possibili, o almeno non così frequenti. Il Re talvolta rivendicò la sua prerogativa, ridusse la lista de' proposti: ma intorno a quelle nomine, sono passati omai molti anni, che non insorgono nel nostro Parlamento giusti richiami.

La colpa non è adunque dell'istituzione, quanto del Ministero e del Parlamento: la colpa è poi di tutti noi Italiani i quali per la massima parte siamo poco solleciti di conservare intatte le garanzie delle comuni libertà.

Senza uscire dalla nostra Costituzione, e interpretando lo spirito degli ordini costituzionali, un modo vi sarebbe, secondo me assai semplice, per infrenare il lamentato abuso dei Ministri, e mantenere alta la dignità del Senato: e sarebbe questo. Fare una legge, colla quale sia prescritto, che il Ministero non possa proporre al Re nomine di Senatori se non ad ogni nuova legislatura, e specialmente durante il tempo che intercorre tra la presentazione d'un progetto di legge, e la relativa deliberazione delle due Camere, quantunque quel progetto respinto in una sezione, venga, modificato o no, ripresentato in un'altra. Mancando così la causa più frequente di quelle infornate; ne mancherà probabilmente l'effetto, o non sarà così pernicioso.

Tutte le altre questioni che si agitano intorno a questa riforma sono per me e per lo scopo di questi studi, affatto secondarie: quelle cioè che riguardano l'ufficio di presidenza, ch'è di nomina regia, e si vorrebbe rendere elettiva per voto dei Senatori; e quelle che riflettono speciali loro attribuzioni e privilegi.

L'ufficio di presidenza dev'essere di nomina regia per tutte le considerazioni fin qui fatte, e ancora perchè, essendo, almeno il Presidente, uno dei consiglieri della Corona, in caso di crisi ministeriale; è opportuno sia creatura di quel Ministero, di cui può per tal guisa conoscere meglio la condotta politica, e non un suo avversario. Inoltre così com'è nominato, è posto fuori de' partiti, e può presiedere più imparzialmente le discussioni, di quello che avverrebbe, se dovesse l'elezione alla maggioranza, di qualsiasi partito ella sia: a questo è forse dovuto che, mentre la Camera dei Deputati talvolta mal sofferse la condotta del proprio Presidente, contro quello del Senato non fu sollevato alcun serio incidente (1).

Non posso però qui, neppure brevemente trattare delle riforme su speciali attribuzioni, e sui privilegi dei Senatori, le quali, quantunque di minor momento, richiedono lunga trattazione, ed un apposito libro, che potrebbe meglio intitolarsi « emendamenti ad alcune disposizioni del nostro Statuto ».

Checchè si pensi intorno ad essi, mio convincimento è, che si debba piuttosto toccare alla lettera, che non allo spirito dello Statuto, che ha saputo creare, e mantenere in

(1) Non bisogna dimenticare altresì che il Presidente del Senato è uffiziale per tutti gli atti dello Stato Civile che riguardano la Famiglia Reale. — Art. 38 dello Statuto.

Italia la libertà meglio che altrove: e che si faccia in maniera, che le modificazioni vengano introdotte a guisa di interpretazione, anzichè sotto il pericoloso titolo di riforma. Badando così a non interrompere quella tradizione liberale, che è gloria del nostro risorgimento; e procurando promovere con savie leggi, e con autorevoli scritti quello spirito pubblico, che pur troppo minaccia di venir meno, e che fa sì che, come già osservò il Disraeli, noi poniamo troppa fiducia nei sistemi, e poca o nulla negli uomini (1).

(1) A pag. 99 del vol. II, opera citata, il Bon-Compagni ha questa conclusione sul Senato, degna d'esser sempre ricordata.

« Non appartiene a noi dettare nè delle profezie politiche, nè degli schemi di costituzioni o di leggi ad uso dei posteri. Più che nelle forme costituzionali confidiamo nello spirito liberale, in quello spirito liberale che non è sincero se non quando s'accoppia alla rettitudine del giudizio e della coscienza, in quello spirito liberale che condusse le costituzioni miste dell'età presente, in quello spirito liberale che deve emendarne le imperfezioni e prepararne il perfezionamento futuro ».

APPENDICI

APPENDICE I.

LEGGE sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa.

13 maggio 1871

TITOLO I.

Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede.

Art. 1. La persona del Sommo Pontefice è sacra ed inviolabile.

Art. 2. L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Le offese e le ingiurie pubbliche commesse direttamente contro la persona del Pontefice con discorsi, con fatti, o coi mezzi indicati nell'articolo 1 della Legge sulla stampa, sono puniti colle pene stabilite all'articolo 19 della Legge stessa.

I detti reati sono d'azione pubblica e di competenza della Corte d'Assise.

La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.

Art. 3. Il Governo italiano rende al Sommo Pontefice, nel territorio del Regno, gli onori Sovrani, e gli mantiene le preminenze d'onore riconosciutegli dai Sovrani cattolici.

Il Sommo Pontefice ha facoltà di tenere il consueto numero di guardie addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi, senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali guardie dalle Leggi vigenti del Regno.

Art. 4. È conservata a favore della Santa Sede la dotazione dell'annua rendita di lire 3,225,000.

Con questa somma pari a quella inscritta nel bilancio romano sotto il titolo: *Sacri palazzi apostolici, Sacro Collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed Ordine diplomatico all'estero,* s'intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai vari bisogni ecclesiastici della Santa Sede; alla manutenzione ordinaria e straordi-

naria, e alla custodia dei palazzi apostolici e loro dipendenze; agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle guardie, di cui nell'articolo precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali; non che alla manutenzione ordinaria ed alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e agli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati.

La dotazione, di cui sopra, sarà inscritta nel Gran Libro del debito pubblico, in forma di rendita perpetua ed inalienabile nel nome della Santa Sede; e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa romana in questo intervallo.

Essa resterà esente da ogni specie di tassa od onero governativo, comunale o provinciale; e non potrà essere diminuita neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.

Art. 5. Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei palazzi apostolici Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifizi, giardini e terreni annessi e dipendenti, non che della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa ed annessi, come pure i Musei, la Biblioteca e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi esistenti, sono inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica.

Art. 6. Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessuna autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei Cardinali.

Il Governo provvede a che le adunanze del Conclave e dei Concilii ecumenici non siano turbate da alcuna esterna violenza.

Art. 7. Nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal Conclave o dal Concilio.

Art. 8. È vietato di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli Uffizi e Congregazioni pontificie rivestiti di attribuzioni meramente spirituali.

Art. 9. Il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le funzioni del suo ministero spirituale, e di fare affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma tutti gli atti del suddetto suo ministero.

Art. 10. Gli ecclesiastici che per ragione d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'autorità pubblica.

Ogni persona straniera investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle guarentigie personali competenti ai cittadini italiani in virtù delle Leggi del Regno.

Art. 11. Gli Inviati dei Governi esteri presso Sua Santità godono nel regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli Inviati delle Potenze estere presso il Governo italiano.

Agli Inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.

Art. 12. Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'Episcopato e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo italiano.

A tal fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano o in altra sua residenza Uffizi di Posta e di Telegrafo serviti da impiegati di sua scelta.

L'Ufficio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli uffizi postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli Uffizi italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'ufficio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa pel territorio italiano.

I corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri.

L'Ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I telegrammi trasmessi dal detto uffizio con la qualifica autenticata di *pontifici* saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Uffizio telegrafico nel Regno.

I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari.

Art. 13. Nella città di Roma e nelle sei Sedi suburbicarie i Seminari, le Accademie, i Collegi, e gli altri Istituti cattolici, fondati per la educazione e coltura degli Ecclesiastici, continueranno a dipendere unicamente dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza, delle Autorità scolastiche del Regno.

TITOLO II.

Relazioni dello Stato colla Chiesa.

Art. 14. È abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico.

Art. 15. È fatta rinuncia dal Governo al diritto di legazia apostolica in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di nomina o proposta nella collazione dei Benefizi maggiori.

I Vescovi non saranno richiesti di prestare giuramento al Re.

I Benefizi maggiori o minori non possono essere conferiti se non a cittadini del Regno, eccettochè nella città di Roma e nelle Sedi suburbicarie.

Nella collazione dei Benefizi di patronato Regio nulla è innovato.

Art. 16. Sono aboliti l'*exequatur placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle Autorità ecclesiastiche.

Però, fino a quando non sia altrimenti provveduto nella Legge speciale di cui all'articolo 18, rimangono soggetti all'*exequatur* e *placet* regio gli atti di esse Autorità che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei Benefizi maggiori e minori, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle Leggi civili rispetto alla creazione e ai modi di esistenza degli istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni.

Art. 17. In materia spirituale e disciplinare non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle Autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta.

La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come d'ogni altro atto di esse Autorità, appartiene alla giurisdizione civile.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle Leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle Leggi penali se costituiscono reato.

Art. 18. Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed alla amministrazione delle proprietà ecclesiastiche del Regno.

Art. 19. In tutte le materie che formano oggetto della presente Legge, cessa di avere effetto qualunque disposizione ora vigente in quanto sia contraria alla Legge medesima .

APPENDICE II.

In un breve commento allo Statuto (Torino 1880) il Bon-Compagni scrisse a proposito dell'art. 33: — « È facile ve-» dere che in queste categorie hanno la preponderanza gli » impiegati del Governo, ed è questa una condizione che non » contribuirebbe alla perfezione delle istituzioni rappresenta-» tive, *se non fosse portata dalle speciali condizioni dell'Italia,* » *in cui le classi più agiate non si occupano abbastanza della* » *cosa pubblica* ». — Il che suona, che è lo spirito pubblico che fa difetto, e che gl'Italiani devono prima pensare a riformare se stessi: allora forse riconosceranno più perfette le loro istituzioni, o se sarà necessaria qualche riforma, questa sarà introdotta agevolmente e senza pericolo.

Ecco intanto gli articoli dello Statuto, di cui è stato fatto cenno, trattando del Senato, i quali non ho trascritti nel testo, per evitare a chi li sa a mente, la noia di rileggerli.

Del Senato.

Art. 33. Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
2. Il presidente della Camera dei deputati;
3. I deputati dopo tre Legislature o sei anni d'esercizio;
4. I ministri di Stato;
5. I ministri segretari di Stato;
6. Gli ambasciatori;
7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni;
8. I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti;

9. I primi presidenti dei Magistrati d'appello;

10. L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;

11. I presidenti di classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni;

12 I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;

13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;

14. Gli uffiziali generali di terra e di mare;

Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;

15. I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;

16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza;

17. Gl'intendenti generali, dopo sette anni di esercizio;

18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;

19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni d'esercizio;

20. Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Art. 34. I Principi della Famiglia reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il presidente. Entrano in Senato a ventun anno, ed hanno voto a venticinque.

Art. 35. Il presidente e i vice-presidenti del Senato sono nominati dal Re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi segretari.

Art. 36. Il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

Art. 37. Fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Art. 38. Gli atti, coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della Famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito ne' suoi archivi.

La legge 29 dicembre 1831, che contiene l'art. 23 modificante il corrispondente della *Carta* del 1830, e che fu modello all'art. 33 del nostro Statuto, è così concepita:

Article unique.

La nomination des membres de la Chambre des Pairs appartient au Roi, qui ne peut les choisir que parmi les notabilités suivantes:

Le président de la Chambre des députés et autres assemblées législatives;

Les députés qui auront fait partie de trois législatures, ou qui auront six ans d'exercice;

Les maréchaux et amiraux de France;

Les lieutenants généraux et vice-amiraux des armées de terre et de mer, après deux ans de grade;

Les ministres à département;

Les ambassadeurs, après dix ans de service ordinaire;

Les préfets de département, et les préfets maritimes;

Les gouverneurs coloniaux, après cinq ans de fonctions;

Les membres des Conseils généraux électifs, après trois élections à la présidence;

Les maires des villes de 30,000 âmes et au-dessus, après deux élections au moins comme membre du Corp Municipal, et après cinq ans de fonctions de maire;

Les présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes;

Les procureurs généraux près ces deux Cours, après cinq ans de fonctions en cette qualité;

Les conseillers de la Cour de cassation et les conseillers-maîtres de la Cour des comptes, après cinq ans; les avocats généraux près la Cour de cassation, après dix ans d'exercice;

Les premiers présidents des cours royales, après cinq ans de magistrature dans ces cours;

Les procureurs généraux près les mêmes cours, après dix ans de fonctions;

Les présidents des tribunaux de commerce dans les villes de 30,000 âmes et au-dessus, après quatre nominations à ces fonctions;

Les membres titulaires des quatre Académies de l'Institut;

Les citoyens à qui, par une loi et à raison d'éminents services, aura été nominativement décernée une récompense nationale;

Les propriétaires, les chefs de manifacture, de maison de com-

merce et de banque, payant trois mille francs de contributions directes, soit à raison des leurs propriétés foncières depuis trois ans, soit à raison des leurs patentes depuis cinq ans, lorsqu'ils auront été pendant six ans membre d'un Conseil général ou d'une Chambre de commerce.

. . . . . .

Ces conditions d'admissibilité à la Pairie pourront être modifiées par une loi.

Les ordonnances de nominations de Pairie seront individuelles. Ces ordonnances mentionneront les services et indiqueront les titres sur lesquels la nomination sera fondée.

Le nombre des Pairs sera illimité.

Leur dignitè est conférée à vie.....

À l'avenir, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachés à la dignité de Pair.

Per il cenno fatto della Costituzione romana 14 marzo 1848, è opportuno, in appoggio delle cose dette a pag. 58, riferire questi articoli:

Art. 35. I Consigli non possono mai proporre alcuna legge:
1° Che riguardi affari ecclesiastici o misti (!).
2° Che sia contraria ai canoni o disciplina della Chiesa.

. . . . . .

Art. 37. Negli affari misti *possono in via consultiva essere interpellati i Consigli.* (Alto Consiglio o Senato, e Consiglio dei Deputati).

Siccome la locuzione « affari misti » era molto indeterminata, ne veniva, che ove fosse a lungo durato lo Statuto, la libertà della discussione, e ogni legge che non piacesse alla Curia pontificia, sotto tale Statuto, non erano più possibili.

INDICE

—

INTRODUZIONE . . . . . pag. 5

PARTE PRIMA.

L'articolo 1° dello Statuto e la legge delle prerogative del Pontefice e della Santa Sede.

SEZIONE I. *L'art. 1° dello Statuto.* — Origine, § 1 — I due partiti e le riforme, § 2 — Interpretazione dell'art. 1 dello Statuto, § 3 — Chiesa e Stato, § 4 pag. 7

SEZIONE II. *Prerogative del Papa e della Santa Sede.* — Politica italiana, § 1 — Origine della legge, discussione politica e interpretazione, § 2. — Conclusione: l'articolo 1° dello Statuto, la legge delle guarentigie, riforme per la libertà della Chiesa, e i diritti dello Stato . . . . . » 22

PARTE SECONDA.

Riforma nella costituzione delle due Camere.

SEZIONE I. *Riforme per la Camera dei Deputati.* — Riforma elettorale, § 1 — Suffragio universale e scrutinio dl lista: indennità ai Deputati, § 2 . . . pag. 44

SEZIONE II. — *Riforma del Senato.* — Origine storica e politica del Senato dai tempi antichi ai moderni: il Senato è corpo aristocratico, e come tale ha speciale rappresentanza: confutazione degli oppositori, § 1 . . . . . pag. 57

Falsa interpretazione dell'eguaglianza, e difficoltà di ben costituire i Senati, onde nascono i desideri di riforma; Senato elettivo e suoi vizi: conclusione, § 2 . . . . . » 67

APPENDICE.

APPENDICE I. — Legge 13 maggio 1871 sulle prerogative del Pontefice e della Santa Sede, riprodotta dagli atti del R. Governo . . . . . pag. 81

APPENDICE II. — Articoli dello Statuto italiano sul Senato — Legge 29 dicembre 1831 sulla *Paria* (Senato) francese . . . . . » 87

Ital 84.7
Riforma dello statuto italiano
Widener Library 003918377
3 2044 082 201 468